



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

**Políticas públicas para la inclusión social y el trabajo  
autogestionado. El caso del Municipio de General San Martín.**

**Tesis para optar por el grado académico de Magister**

**Tesista:** María Marcela Rebón  
**Directora de Tesis:** Ivana Mihal

**Fecha:** 30/03/2024

## RESUMEN

Esta investigación se inscribe en los estudios sobre las políticas públicas de empleo e inclusión laboral para trabajadores autogestionados y asociativos y hace foco en las diferentes estrategias y acciones que desde los diferentes niveles del Estado se han puesto en marcha a partir de ser considerada la informalidad laboral un problema de agenda pública. Teniendo en consideración esto, el presente trabajo explora las políticas para la inclusión laboral y el trabajo autogestionado desde la perspectiva de la economía social y solidaria de la Municipalidad de General San Martín durante el periodo 2011-2019. La elección de este caso de estudio obedece, por un lado, a la creación de mecanismos institucionales específicamente orientados a la problemática desde el 2011 y, por el otro, a la magnitud y los alcances logrados por el gobierno local en esta materia hasta el 2019, en el período de dos gestiones gubernamentales en el municipio. La reconstrucción de esta política permite observar las dinámicas de relación entre diferentes actores, así como problemas y herramientas destinadas a este sector.

A través del desarrollo de los distintos capítulos se muestran las complejidades teóricas en relación con la definición de un enfoque centrado en la economía social, solidaria y popular, tanto como las vinculadas con el proceso de construcción de una política pública orientada hacia el mejoramiento de las condiciones y derechos laborales de los sectores que han encontrado en las experiencias cooperativas y autogestivas formas de acceso al trabajo.

Palabras clave: Políticas públicas, Inclusión sociolaboral, Trabajo autogestionado, Trabajo asociativo.

**Nota lenguaje inclusivo:** Es una preocupación la utilización de un lenguaje inclusivo de las mujeres y diversidades de género. Sin embargo, con el propósito de evitar reiteraciones que dificultan la lectura, en adelante se emplea el masculino genérico, teniendo en cuenta que ello se remite a todos/as los/as trabajadores/a

## **ABSTRACT**

This research is part of the studies on public policies on employment and labor inclusion for self-managed and associative workers and focuses on the different strategies and actions that have been implemented from different levels of the State since labor informality has been considered a problem of public agenda. Taking this into consideration, this paper explores the policies for labor inclusion and self-managed work from the perspective of the social and solidarity economy of the Municipality of General San Martín during the period 2011-2019. The choice of this case study is due, on the one hand, to the creation of institutional mechanisms specifically oriented to the issue since 2011 and, on the other hand, to the magnitude and scope achieved by the local government in this matter until 2019, in the period of two governmental administrations in the municipality. The reconstruction of this policy makes it possible to observe the dynamics of the relationship between different actors, as well as problems and tools aimed at this sector.

Through the development of the different chapters we show the theoretical complexities related to the definition of an approach focused on the social, solidarity and popular economy, as well as those linked to the process of building a public policy aimed at improving the labor conditions and rights of the sectors that have found in the cooperative and self-managed experiences forms of access to work.

Key words: Public policies, Social and labor inclusion, Self-managed work, Associative work.

## ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	p. 04
<b>Introducción</b>	p. 05
<b>Capítulo 1. La informalidad laboral como problema y como concepto</b>	p. 15
1.1. El surgimiento de la informalidad laboral en mercado de trabajo en Argentina	p. 15
1.2. Evolución del concepto de informalidad laboral	p. 19
1.3. La problematización de la informalidad laboral	p. 24
1.4. La informalidad laboral y sus categorías operativas	p. 27
<b>Capítulo 2. Trabajo Autogestionado: cooperativismo, economía social y solidaria y economía popular</b>	p. 29
2.1 Las cooperativas en Argentina: práctica y meta de una forma de organizar la producción y el trabajo asociativo	p. 32
2.2 La economía social y la economía solidaria: perspectiva política y teórica del trabajo autogestionado y asociativo	p. 35
2.3 La Economía popular: la reciente conceptualización del trabajo autogestionado y asociativo vinculado con los derechos laborales	p. 38
2.4 Los derechos laborales y el trabajo autogestionado de la economía social, solidaria y popular	p.40
<b>Capítulo 3. Estrategias y políticas de protección de empleo formal y mejoramiento de las condiciones del trabajo autogestionado</b>	p. 42
3.1. Acerca del análisis de las políticas sociales y la inclusión laboral	p. 43
3.2. Las políticas macroeconómicas como estrategia para configurar el mercado de trabajo	p. 46
3.3. Herramientas para la formalización de trabajadores del sector de la economía moderna e informal y de unidades productivas autogestionadas	p. 47
3.4. Estrategias de protección social y empleabilidad de trabajadores informales y autogestionados	p. 49
3.5. Los desafíos de las políticas de protección social e inclusión laboral	p. 57
<b>Capítulo 4. La construcción de las políticas públicas para la inclusión social y el trabajo autogestionado en el municipio de General San Martín</b>	p. 59
4.1. El perfil productivo y social del municipio	p. 59
4.2. Nuevas funciones y capacidades institucionales de los gobiernos locales	p. 61
4.3. Institucionalidad de la política pública para el trabajo autogestionado e inclusión social	p. 63
4.4. Economía social y solidaria: una construcción institucional y colectiva	p. 69
<b>Capítulo 5. Problemas y herramientas de la autogestión y el asociativismo</b>	p. 74
5.1. Soluciones y límites desde la economía social y solidaria	p. 75
a) Eje Finanzas Solidarias	p. 75
b) Eje Formación y Capacitación	p. 77
c) Eje Apoyo a la Comercialización	p. 78
d) Eje Servicios e Instrumentos de Apoyo a la Producción	p. 80
e) Eje Promoción de redes y entramados productivos	p. 82
5.2. La integralidad como estrategia	p. 84
a) La práctica de la comercialización	p. 86
b) El valor del trabajo y el precio justo	p. 87
c) Sociedad de consumidores	p. 88
d) Condiciones de trabajo y protección social	p. 89
<b>Conclusiones</b>	p. 92
<b>Bibliografía</b>	p. 99

## **AGRADECIMIENTOS**

A Ivana Mihal, quien me acompañó y orientó durante todo el proceso de investigación y escritura de estas tesis, por su infinita dedicación y compromiso con la tarea de tutora.

A Daniel Arroyo, que hace más de dos décadas me abrió las puertas de la gestión de las políticas públicas de la economía social y solidaria. A Erika Roffler y Guillermina Salse, colegas y amigas en esa aventura.

A los funcionarios y técnicos de la Dirección General de Economía Social y Solidaria de la Municipalidad de General San Martín, que me brindaron su tiempo y compartieron su experiencia de gestión.

A los trabajadores autogestivos y cooperativistas, por permitirme acercarme a los sentidos de sus actividades.

A Carla Letcher, Guadalupe Grau, Eleonora Sacco, Fernanda Gonzalez y Soledad Garcia Conde que además de alentarme en este proceso, cuidaron del trabajo y del equipo que construimos.

A mis hermanos Mariano y Pablo, a mis padres, a mis abuelas y a Carlos, que siempre están presentes.

A Deborah, Gabriela y Pamela, la banda amiga que me aguanta el corazón.

A Horacio, por el amor que me guardaba.

A Victoria y Julia, por todo el amor y la ternura que hacen que la vida sea mejor.

## INTRODUCCIÓN

La sociedad organizada en torno al trabajo asalariado es aquella donde la mayoría de la población económicamente activa participa intercambiando su fuerza de trabajo por un salario. A partir de esta condición, los trabajadores además de obtener ingresos y beneficios de la seguridad social, construyen su identidad, su lugar en la sociedad y su reconocimiento en la comunidad. El inicio del siglo XXI en un contexto de profunda crisis económica y social, significó para la Argentina la ruptura de esa forma de organización de la sociedad, aunque el deterioro había empezado en la década del 90 (Novick, 2018). La pérdida del peso relativo de la relación laboral asalariada, producto de las políticas de desindustrialización y de ajuste neoliberal, afectaron a un sector amplio de trabajadores para insertarse o reinsertarse en el mercado de trabajo clásico, dando lugar a la emergencia de la informalidad laboral y de nuevas formas de trabajo, fenómenos que expresan consecuencias negativas en cuanto a la calidad del empleo y el acceso a los derechos laborales y de la seguridad social que establecen las regulaciones vigentes. Desde entonces, la informalidad y la precariedad laboral son parte constitutiva del mercado de trabajo argentino, a pesar de que durante el periodo posterior a la crisis del 2001/2002 y la década siguiente mejoraron los indicadores vinculados con el empleo y la situación social.

En un escenario donde subyacen problemas estructurales de la economía y de la matriz productiva y se suman periodos de desaceleración económica y recesión, la generación de empleos asalariados formales resulta insuficiente y tiende al estancamiento. Esto da lugar al surgimiento de formas no estandarizadas o atípicas de inserción laboral, que incluye un conjunto heterogéneo de relaciones laborales en el sector formal como informal de la economía (Novick, 2018). Pero también propicia novedosas experiencias de trabajo autogestionado motivadas por la búsqueda de recursos para la superveniencia que, desde el inicio del siglo XXI, y con más de dos décadas de recorrido, reconocen a los movimientos y organizaciones sociales que surgieron al calor de las manifestaciones de reivindicación social, como actores relevantes vinculados con el trabajo asociativo y las cooperativas de trabajo (Maldovan Bonelli, 2018). Tradicionalmente, la aproximación acerca del sector informal del mercado de trabajo se reduce a la identificación de las condiciones de precariedad laboral y a la producción de bienes y servicios en establecimientos de baja productividad y al margen de la producción dinámica y moderna que pueden encontrarse en el sector formal como informal de la economía (Masello, 2020). Básicamente, se considera trabajadores informales a aquellos empleados no registrados

que no tienen acceso a los beneficios de salud o de pensión a través de sus trabajos. Por ende, el trabajo informal se refiere a la calidad de la inserción laboral y al alejamiento de las características del empleo típico (Abramo, 2021; Masello, 2020; Salvia, 2003).

El concepto de informalidad laboral con respecto a la calidad del trabajo asalariado, interpela su aplicación cuando se introducen nuevas prácticas laborales y productivas autogestionadas y asociativas. El surgimiento y redefinición de nuevas prácticas de trabajo y producción en torno a la autogestión y al asociativismo, en las que se desempeñan mayoritariamente los sectores populares y excluidos del mercado de trabajo formal asalariado, produjo que las categorías analíticas y conceptuales clásicas, entraran en tensión y sea necesario revisarlas y discutir las.

En nuestro país, a partir del 2003, la conceptualización a cerca de la informalidad laboral introduce a los sectores de baja productividad y la heterogeneidad de las formas de trabajo y producción para explicar el origen del problema y de las limitaciones de las políticas públicas para la formalización y mejoramiento de la calidad del trabajo asalariado (Abramo, 2021; Novick, Mazorra y Schleser, 2008; Masello, 2020). Específicamente el Estado nacional, identificó al trabajo como una de las principales fuentes de ingresos de la población y como una herramienta para promover la inclusión social y reducir las desigualdades. En este marco adopta el concepto impulsado por la OIT de trabajo decente que, según el organismo, es aquel que se caracteriza por el acceso a los derechos laborales fundamentales, con ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado sin discriminación de género o de cualquier otro tipo y que se desarrolla en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas (Abramo, 2021; Novick, 2018).

Las políticas públicas se definen como un “campo de acción del estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos” (Martínez Nogueira, 1995, p. 3). Su análisis implica la reconstrucción de un proceso no lineal, que puede presentar avances y retrocesos con relación a la intención explícita o no de resolver un problema de la agenda pública. Para ello, es necesario identificar el curso de las acciones adoptadas como respuestas a problemas determinados que constituyen una red de acciones a lo largo de un periodo de tiempo donde se ponen en un juego las capacidades institucionales, las interpretaciones de las demandas y de las situaciones problematizadas, así como también los actores involucrados. Esta visión analítica, apropiada para la realización de un estudio de caso, permite acercarnos a la dinámica de cómo, porqué y con qué recursos, un conjunto de actores se moviliza para atender ciertas cuestiones construyendo un entramado complejo donde se producen conflictos y consensos al tiempo que se ponen en juego relaciones de poder, de autonomía y subordinación (Oszlak y O'Donnell, 1976).

A partir de ese mismo año, comenzaron a implementarse un conjunto de estrategias y políticas destinadas a la generación de empleo registrado y a la formalización laboral, que incluyen herramientas fiscales, la inspección laboral, simplificación de procesos de registración y la reducción de aportes patronales (Abramo, 2021; Bertranou y Casanova, 2014; Novick, Mazorra y Schleser, 2008). En paralelo y asumiendo el agotamiento de la sociedad salarial y de la imposibilidad de la meta del pleno empleo, se pusieron en marcha distintos programas sectoriales desde el Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo para complementar ingresos a través de una transferencia económica y para fortalecer a las experiencias de trabajo autogestionado y asociativo surgidas en los sectores populares y que en su mayoría presentan baja productividad, baja escala y bajos beneficios. Entre estos programas, se destacan el Plan Nacional Manos a la Obra, el Programa Trabajo Autogestionado y más tardíamente el Programa Argentina Trabaja que con sus particularidades y atendiendo distintas necesidades y sectores diferenciados de la esfera de la autogestión han contribuido a generar las condiciones para el desarrollo de experiencias de trabajo asociativo y cooperativo (Ciolli, 2015; Gamallo, 2017; Hudson, 2018).

La relevancia adquirida en las últimas dos décadas, por las experiencias de producción autogestionadas y asociativas que se enmarcan en la economía social, solidaria y popular han motivado una producción académica en expansión para la construcción de conceptos apropiados que permitan acercarse, conocer, diagnosticar y reflexionar sobre el mundo del trabajo y la producción de este tipo de experiencias. Esta construcción resulta de interés para entender los tipos y alcances de las políticas públicas orientadas al sector a fin de lograr condiciones de sustentabilidad que trascienda la mera supervivencia de los trabajadores y les permita contar con adecuados niveles de ingresos, acceder a derechos laborales y gozar de la protección social. En este sentido la conceptualización de la economía social, solidaria y popular ha adquirido en este contexto un sentido político. No se trata únicamente de una alternativa a la exclusión del mercado de trabajo, la precariedad laboral y la pérdida de ingresos y de beneficios sociales sino también de la constitución de una nueva forma de organización política y comunitaria de los sectores populares.

En este punto, surge el interés sobre el rol de los gobiernos locales y de las políticas públicas que implementan, en tanto agentes de mayor cercanía con la población y con capacidad institucional para promover y acelerar procesos de co-construcción entre los distintos actores involucrados de un sistema integral que garantice y vele por las condiciones territoriales, políticas y económicas para la sustentabilidad de las unidades productivas autogestionadas y

para reducir brechas entre trabajadores del mercado de trabajo asalariado formal y trabajadores de las unidades productivas autogestionadas y asociativas.

Si bien las cuestiones vinculadas con el trabajo y la producción dependen en gran parte de las políticas macroeconómicas y de las políticas sectoriales de empleo, las mismas exceden el objeto del desarrollo del presente trabajo. En este marco, se hará foco en las políticas destinadas a la inclusión socio laboral de trabajadores autogestionados y asociativos, entendiendo como tales a las acciones del Estado que tienen por objeto los programas de inclusión laboral y productiva de quienes se desempeñan en unidades productivas autogestionadas y asociativas en todas sus formas. De este modo, el trabajo de investigación pretende dar cuenta de la complejidad de la política social y del proceso de construcción que ésta conlleva para consolidarse como un sistema para la economía social y solidaria que posibilite la integración social, económica y comunitaria de este sector que trabaja, produce, consume, comercializa y se realiza en comunidad.

El problema que aborda esta investigación es el proceso de construcción de una política a nivel local destinada a las formas laborales autogestionadas y asociativas para atender las consecuencias de la informalidad y la exclusión laboral como emergente de las limitaciones del mercado de trabajo asalariado formal para integrar al conjunto de los trabajadores, generar ingresos que permitan la reproducción de la vida y contar con protección social ante las contingencias del ciclo de vida vinculadas con la esfera del trabajo. En relación con este problema surgen algunos interrogantes en el marco de esta investigación: ¿Cuáles son los instrumentos y experiencias en materia de políticas públicas de un gobierno municipal que intervienen para incidir en un contexto de hegemonía capitalista que resulta hostil y adverso para la inclusión de trabajadores desde las experiencias de la economía social, solidaria y popular? ¿El cooperativismo y el trabajo autogestionado asociativo promovido desde los dispositivos estatales se constituyen como proyectos laborales y comunitarios propios de los sectores que tienen bajas probabilidades de insertarse en el mercado de trabajo asalariado formal? ¿Es posible generar las condiciones para la sustentabilidad de las unidades productivas y el ejercicio de derechos laborales de los trabajadores de la economía social y popular? ¿Cuál o cuáles son los actores que pueden liderar o traccionar el proceso de co-construcción de un sistema que permita cerrar las brechas entre los trabajadores asalariados formales y aquellos que se desempeñan en unidades productivas de la economía social, solidaria y popular? Para esto ¿resulta imprescindible la co-construcción horizontal con todos los actores intervinientes de un sistema integral de la economía social y solidaria?

En vista de lo expuesto, el presente trabajo explora las políticas para la inclusión laboral y el trabajo autogestionado desde la perspectiva de la economía social y solidaria de la Municipalidad de General San Martín durante el periodo 2011-2019. La elección de este caso de estudio obedece a la magnitud y los alcances logrados por el municipio, lo que permite obtener evidencia para comprender la complejidad del proceso de construcción de una política pública que busca trascender las cuestiones de subsistencia y generar un sistema amplio para garantizar las condiciones de sustentabilidad de las experiencias productivas autogestionadas y asociativas. Para ello se analiza, por un lado, la introducción en la agenda del gobierno municipal de la problemática de la inclusión sociolaboral desde la perspectiva de la economía social y solidaria. Y, por el otro, la conformación de un área en particular del municipio a cargo de la implementación de un conjunto de herramientas de gestión y de traccionar al resto de la burocracia local para adecuar instrumentos, dispositivos y procedimientos a las necesidades del sector que se encuentran en permanente transformación como consecuencia de los avances y retrocesos en la materia.

En esa permanente transformación, surgen nuevas necesidades y demandas y se van ampliando horizontes para las unidades productivas, por esto se analizan las herramientas diseñadas por el gobierno municipal a partir de su relación con los problemas y limitaciones propios de la autogestión asociativa desde la perspectiva de la economía social y solidaria. En este marco se introduce el concepto de integralidad para intervenir en el modo de producir, consumir y comercializar desde el asociativismo y para generar mejores condiciones de trabajo y promover el acceso a la protección social de los trabajadores del sector.

De este modo, el análisis conlleva asumir a las políticas públicas como comprensiones sociales relativamente compartidas, construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica a través de un proceso de retroalimentación. El modelo de análisis adoptado es el que Martínez Nogueira (1995) denomina modelo valorativo – crítico. En este modelo los valores que son objeto de la investigación son interrogados en sus contenidos y consecuencias. Trata, por un lado, de esclarecer los sentidos, los objetivos y las evaluaciones de los actores involucrados en la implementación de la política pública bajo análisis y por otro explicitar los marcos conceptuales de referencia sobre el problema de interés identificando la relación con las respuestas, herramientas y soluciones ofrecidas para intervenir sobre el mismo.

En síntesis, la importancia de abordar una temática concerniente a la gestión municipal a partir de un estudio de caso, representa una oportunidad de análisis y aprendizaje significativo en la medida que posibilita conocer distintos aspectos de la gestión pública vinculada con el trabajo

autogestionado, la precariedad laboral y la constitución de grupos asociativos y cooperativas a partir de explorar la experiencia de los actores claves. Como hipótesis de trabajo se partió, por un lado, del reconocimiento de la potencialidad de la capacidad del Estado en cuanto a la estrategia de inclusión social y laboral y de co-construir horizontalmente con otros actores escenarios para el desenvolvimiento de las experiencias de trabajo autogestionado y asociativo. Por otro lado, de la existencia de limitaciones que encuentran estas estrategias para desarrollar las condiciones de igualdad y de reconocimiento de derechos en el colectivo de los trabajadores. Así, el objetivo general de este trabajo consiste en analizar la intervención del Estado municipal de General San Martín de la provincia de Buenos Aires en materia de exclusión laboral a partir de potenciar las formas de trabajo autogestionado y asociativo que pretenden alcanzar la integración socio laboral de sus trabajadores en el período 2011-2019.

En cuanto a los objetivos específicos se han definido los siguientes:

- Abordar la conceptualización de la informalidad y precarización laboral desde un sentido amplio considerando además del sector incluido en la informalidad estructural del trabajador asalariado a los trabajadores autogestionados que se desempeñan en unidades productivas asociativas y cooperativas.
- Reconstruir las respuestas estatales en materia de políticas y programas destinados a la inserción laboral, productiva de trabajadores desocupados e informales, autogestionados y asociativos del gobierno nacional y provincial en relación con el municipio.
- Indagar sobre el proceso y los determinantes del surgimiento de la informalidad laboral y las barreras de acceso al trabajo asalariado como una nueva cuestión social que atraviesa a las unidades productivas autogestionadas y asociativas.
- Explorar y estudiar la experiencia de la Municipalidad de General San Martín para promover y acompañar la inclusión productiva y el mejoramiento de las condiciones laborales de trabajadores y trabajadoras del ámbito asociativo de la economía social y solidaria teniendo en cuenta la institucionalidad desarrollada para su abordaje entre 2011 y 2019.

En el marco del presente trabajo, el análisis de una política pública como actividad académica propone realizar un aporte en el conocimiento sobre procesos de interacción que abarcan aspectos sociales, políticos y burocráticos implementados para el desarrollo de una política en particular. En otras palabras, se trata de identificar, qué hace el gobierno, porqué lo hace, qué consecuencias tiene y cuáles son las concepciones para la resolución de los problemas (Martínez Nogueira, 1995). En particular, el análisis de las políticas del municipio de General

San Martín destinadas a la promover y fortalecer el trabajo asociativo y autogestionado se centrará en la interacción entre las herramientas y dispositivos de política pública con otras áreas municipales, unidades productivas asociativas, cooperativas y otros sectores sociales en el período indagado.

La estrategia metodológica propuesta para la realización del trabajo de investigación es de carácter cualitativo y es abordada a partir del estudio de caso del municipio antes mencionado. El estudio de caso, posibilita el conocimiento del fenómeno a partir de una serie de observaciones que permiten la comprensión de la intervención desde la política pública para abordar uno o varios problemas asumidos en la agenda de gobierno. Esta técnica constituye una forma esencial de investigación en las ciencias sociales ya que pretende el conocimiento y la comprensión de los procesos de diagnóstico e intervención llevados a cabo, así como también de los recursos utilizados, las técnicas empleadas y los resultados obtenidos a través de las intervenciones de los actores (Archenti, 2007).

A los fines de una investigación, que pretende el análisis de las relaciones entre un número de dimensiones y situaciones problematizadas concentradas en una sola unidad, el estudio de caso permite el abordaje y posterior análisis del caso en profundidad, pero sin pretensiones de establecer regularidades que pueden proyectarse a otras experiencias donde se desarrollan el mismo tipo de políticas públicas. Sin embargo, desde el diseño del marco conceptual y de la investigación sobre la tendencia en materia de intervención estatal sobre el problema social a atender es posible identificar una base empírica para identificar conceptos y procesos comunes en un momento histórico determinado. En este sentido, según lo expresa Archenti (2007), “el valor científico del estudio de caso estriba en su carácter de estudio denso, narrado en toda su diversidad a fin de desentrañar sentidos generales, metáforas, alusiones, alegorías que expresan a través de múltiples marcas en la unicidad del caso” (Archenti, 2007, p. 240). De este modo, el proyecto de investigación combina una parte descriptiva, en la medida que busca caracterizar diversos factores que influyen en el fenómeno estudiado en el municipio de General San Martín, bajo el tratamiento de un caso particular contextualmente situado. Otra parte exploratoria, en el sentido que recorre los principales conceptos teóricos y operativos acerca de los problemas vinculados con el trabajo y la inclusión sociolaboral y de las principales estrategias y políticas públicas adoptadas para su intervención. Por último, una parte explicativa que pretende establecer relaciones causales entre las dimensiones y hallazgos obtenidos en el desarrollo de la investigación. La metodología adoptada implicó la aplicación de herramientas de relevamiento cualitativas y la utilización de distintos tipos de fuente. En primer lugar, se realizó en forma continua durante el proceso de investigación un relevamiento y análisis de bibliografía e

información secundaria. Esto implicó una búsqueda, revisión y sistematización de bibliografía de tipo académica como de organismos públicos y agencias internacionales vinculadas con el tema de la investigación, así como documentos institucionales y normativas producidos por el municipio de General San Martín.

En segundo lugar, se aplicaron entrevistas en profundidad. Las mismas se implementaron a partir de la realización de una serie de encuentros entre la entrevistadora y los informantes clave oportunamente identificados en función de los roles que asumen en el marco de la implementación de la política pública bajo estudio. Estos encuentros consistieron en un tipo especial de conversación dirigida y guiada que tiene por objetivo recolectar información relevante para cumplir con los objetivos de la investigación (Piovani, 2007). Para la ejecución de las entrevistas se aplicó una guía de pautas no estructurada (o no directiva) de tipo abierta y flexible que permitió otorgar libertad al entrevistado, así como también cierto grado de espontaneidad en las respuestas e ir siguiendo la línea argumental expuesta por el actor clave seleccionado. Estas se llevaron a cabo de manera presencial durante el mes de noviembre de 2023 y febrero de 2024 a:

- 2 funcionarios públicos vinculados con el área a cargo de las políticas de inclusión socio laboral desde la perspectiva de la economía social y solidaria de la municipalidad de General San Martín, específicamente al Subsecretario de Economía Social y Solidaria y al Director General de Economía Social y Solidaria.
- 2 técnicos de la Dirección General de Economía Social y Solidaria, responsables del área de comercialización y de la ventanilla de asesoramiento permanente respectivamente.
- 1 ex funcionario municipal, quien estuvo a cargo de las DGEsS primero y luego de la Subsecretaría hasta el 2019.
- 6 cooperativistas que forman parte del entramado de la economía social y solidaria de General San Martín y son usuarios de las distintas herramientas que ofrece el gobierno municipal y que participan de las instancias participativas y colectivas que éste propone.
- 2 trabajadores autogestionados individuales que son usuarios de las distintas herramientas que ofrece el gobierno municipal y que participan de las instancias participativas y colectivas que éste propone.

La investigación fue complementada con visitas y observaciones no participantes a espacios institucionales de comercialización generados o impulsados por el gobierno municipal de bienes producidos por trabajadores autogestionados y asociativos de la economía social y solidaria. Este tipo de observación no implica la participación en los procesos observados, pero

si la identificación del investigador y la interacción con los actores que se encuentran en el lugar a partir del conocimiento previo durante la realización de las entrevistas (Piovani, 2007). Esto permitió tener un contacto empírico con los dispositivos territoriales y los usuarios de los mismos a los fines de obtener información acerca de su funcionamiento e intercambio entre los actores involucrados en su desarrollo. Específicamente, las observaciones se realizaron en la Feria Manos de San Martín, en el Mercado Popular Itinerante y en la Despensa Municipal de San Martín entre noviembre de 2023 y febrero de 2024.

Con el fin de presentar el recorrido de la investigación y los resultados obtenidos la estructura del trabajo se compone de cinco capítulos. En el Capítulo 1 *“La informalidad laboral como problema y como concepto”* se presentan las principales características del mercado de trabajo en Argentina y la correspondiente conceptualización acerca de la informalidad laboral y su funcionalidad para la reproducción económica en el sistema capitalista. A partir del andamiaje conceptual realizado se desarrollan los fundamentos que sustentan las nuevas formas de problematizar las cuestiones relacionadas con el mundo de trabajo y su relación con la pobreza y la desigualdad y presenta asimismo el marco teórico que orienta en las últimas décadas a las políticas públicas dirigidas a promover la formalización y la inclusión sociolaboral de los trabajadores informales en todas sus variantes. El Capítulo 2 *“Trabajo Autogestionado: cooperativismo, economía social y solidaria y economía popular”* aborda la expansión del trabajo autogestionado en un contexto de crisis de la estructura del mercado de trabajo asalariado y desarrolla las características e incidencia del movimiento cooperativista en la Argentina con relación al surgimiento de una nueva forma de organizar las unidades productivas vinculadas con el trabajado autogestionado y asociativo bajo los conceptos teóricos y operativos de la economía social, solidaria y de la economía popular respectivamente. El Capítulo 3 *“Estrategias y políticas para la creación y protección de empleo formal y mejoramiento de las condiciones e ingresos del trabajo autogestionado”* describe las principales estrategias y políticas públicas que se implementaron desde el año 2003 con el objeto de crear y formalizar puestos de trabajo y mejorar las condiciones de trabajo y los ingresos de los trabajadores de la economía social, solidaria y popular que desde una perspectiva integral apuntaron a intervenir en el conjunto de factores que generan la informalidad laboral y sus consecuencias. El Capítulo 4 *“La construcción de las políticas públicas para la inclusión social y el trabajo autogestionado”*, a partir del estudio de caso realizado en el municipio de General San Martín, despliega y analiza los resultados de la investigación en torno al proceso de construcción de la política pública municipal para atender las nuevas formas que adquieren el trabajo y la producción desde la autogestión asociativa para

la inclusión social. En función de las capacidades asumidas por los gobiernos locales en las últimas décadas, se revisa la introducción de modelos de gestión asociativos y horizontales desde la perspectiva de la economía social y solidaria. El Capítulo 5 “*Problemas y herramientas de la autogestión y asociativismo*” continuando con el desarrollo de los resultados del estudio de caso presenta por un lado, los problemas emergentes y las respuestas del gobierno municipal de General San Martín en torno a la política social para atender las condiciones de trabajo y la inclusión laboral de trabajadores autogestionados en todas sus formas. Y por otro lado advierte que la intervención sobre el problema social demanda de una intervención integral para la construcción un sistema de inclusión social y productivo. Por último, se presentan las conclusiones y aprendizajes obtenidos a partir del trabajo de investigación realizado en el marco de la presente tesis.

## CAPÍTULO 1

### **La Informalidad laboral como problema social y como concepto**

El mundo del trabajo y la esfera de la producción en todas sus formas asumen una destacada relevancia como medio para incluir a los sectores vulnerables de la población. La conformación de un núcleo duro de trabajadores informales y precarios que no logran insertarse en empleos formales, con acceso a derechos y salarios dignos, posiciona al trabajo informal y sus condicionantes en el centro de las intervenciones estatales y de los estudios acerca del trabajo. Esta centralidad deviene de la problematización de la cuestión, en tanto que se constituye como problema en una sociedad y en un periodo histórico determinado que “pierde su condición de naturalidad y se constituye en objeto de interrogación” al mismo tiempo que supone “re-escribir las relaciones e intersecciones entre ciencia y política dando cuenta de los efectos saber/poder” (Lijterman, 2020, p. 23).

Las diferentes delimitaciones del problema social que implica el trabajo informal por su impacto en las condiciones de vida, en la conformación de nuevos colectivos políticos y sociales, e incluso en las distintas transformaciones de la seguridad social generan un especial interés como objeto de estudio con el fin de identificar posibles estrategias para la inclusión y protección de los trabajadores informales.

Acercarse al problema, demanda de una revisión del corpus teórico que acompaña a los diferentes modelos de Estado y de las políticas sociales y de empleo en particular. Para comenzar, el presente capítulo presenta las principales características del mercado de trabajo en Argentina y la correspondiente conceptualización acerca de la informalidad laboral y su funcionalidad para la reproducción económica en el sistema capitalista. A partir de este recorrido se pretende en este Capítulo, desarrollar los fundamentos que sustentan las nuevas formas de problematizar las cuestiones relacionadas con el mundo de trabajo y su relación con la pobreza y la desigualdad y así como el marco teórico que orienta en las últimas décadas a las políticas públicas, que se desarrollarán con mayor profundidad en el Capítulo 3, dirigidas a promover la formalización y la inclusión sociolaboral de los trabajadores informales en todas sus variantes.

#### **1.1 El surgimiento de la informalidad laboral en el mercado de trabajo en Argentina**

Durante el siglo XX, se produjeron en Argentina importantes cambios en términos del trabajo asalariado, que tuvieron un significativo impacto en las condiciones laborales y en la calidad

de vida de la población, tales como la regulación de la carga horaria y el descanso de la jornada laboral; el acceso a la cobertura de salud y a las prestaciones sociales (jubilaciones y pensiones), vacaciones y licencias por enfermedad y maternidad pagas. Estas medidas significaron la ampliación de los derechos laborales y otorgaron al conjunto de los trabajadores estabilidad y seguridad laboral frente a las contingencias propias del ciclo de vida. Las organizaciones sindicales tanto como las políticas públicas de la seguridad social se estructuraron en torno al mercado de trabajo y, en consecuencia, a la red de derechos cuyo eje es el mercado de trabajo asalariado como organizador principal de los beneficios sociales (Ciolli, 2015; Maldovan Bonelli, 2019; Rebón, 2018).

Hasta mediados de la década del 70 nuestro país contaba con tasas de desempleo y subempleo que se encontraban por debajo de la media de los demás países de la región. En términos relativos, la existencia de una mayor proporción de trabajadores calificados, la amplia cobertura del sistema educativo, la industrialización vinculada con la sustitución de importaciones orientada al mercado interno y el desarrollo de empresas productivas de bienes y servicios de propiedad del Estado propiciaron la existencia de un mercado de trabajo con pleno empleo (Salvia, 2003; Rebón, 2018). Sin embargo, durante el transcurso de la década del 90, el trabajo asalariado entra en crisis producto de las políticas de desindustrialización y de ajuste neoliberal y se generan nuevos problemas sociales como el desempleo, la precariedad laboral y la situación de pobreza de gran parte de la población económicamente activa expulsada del sector moderno de la economía.

En un contexto de turbulencia política y de sucesión de gobiernos militares y autoritarios, se sumó el aumento y posterior nacionalización de la deuda externa como consecuencia de la toma de préstamos en forma deliberada junto a los países centrales que beneficiados por la crisis del petróleo de 1973 disponían de una gran liquidez financiera. La dictadura militar fue decisiva para el abandono del modelo de Estado Social a partir de la aplicación de medidas sistemáticas de represión y aniquilación contra los sectores populares y prohibición de todas las instituciones democráticas, entre ellas las organizaciones sindicales. Al mismo tiempo se introdujo un tipo distinto de política económica que implicó la apertura irrestricta de la economía, la entrada de capitales con fines especulativos, la eliminación de regulaciones, la toma de créditos en el exterior y la liberación del sistema financiero, conjunto de medidas que significaron el inicio del mencionado proceso de desindustrialización. El incremento de los costos de producción, la inflación y la recesión hicieron que el pleno empleo -que era uno de los factores centrales en el que se sustentaba el modelo de políticas universales y por lo tanto la base estructural de ese

pacto entre sindicatos, Estado y empleadores- pérdida vigencia y surjan nuevos riesgos como la inestabilidad y la precariedad laboral (Abal Medina y Cao, 2012).

Durante los primeros años del regreso de la democracia la elevada inflación y la crisis de la deuda externa derivaron en un proceso de reformas estructurales con la adopción del Consenso de Washington<sup>1</sup> y en la aplicación del régimen de convertibilidad que establecía un tipo fijo de paridad cambiaria (1 peso igual a 1 dólar) y el cual se identificaba más que como una herramienta monetaria como una política exitosa contra la inflación (Abal Medina y Cao, 2012). Con el final del modelo de industrialización de sustitución de importaciones y de producción orientado al mercado interno basado en el pleno empleo se modificó la lógica de intervención social del Estado. La estructuración de la política social en torno al trabajador asalariado perdió fuerza mientras se avanzaba en la desregulación del mercado de trabajo, flexibilizando las condiciones de contratación de los trabajadores con el objetivo de reducir los costos por despido. La finalidad de estas medidas consistía en crear una economía competitiva y diversificada, pero que necesitaba de un mercado laboral flexible y de bajo costo para compensar la rigidez que implicaba la paridad cambiaria (Rebón, 2018).

A pesar del crecimiento del sector dinámico y estructurado de la economía, principalmente ligado a los servicios modernos, el resultado fue la destrucción de empleos cuasi formales y la pérdida de calidad en el empleo como consecuencia de la apertura económica, la segmentación del mercado interno y la reestructuración productiva. A su vez, la demanda de trabajo se vio afectada por la introducción de cambios tecnológicos y en la organización del trabajo que implicaron una renovación generacional de la fuerza de trabajo y una búsqueda de mayor calificación para los empleos con mejores salarios, mientras que los puestos de trabajo que se crearon fueron en gran parte no registrados, precarios, temporarios y con bajos salarios (Neffa, 2008; Salvia, 2003).

Entre 1998 y el 2002, la contracción del crecimiento económico y la crisis del régimen de convertibilidad empeoraron la crítica situación del mercado de trabajo. Durante este período se produjo la pérdida masiva de puestos de trabajo en el sector formal y el aumento la precariedad laboral en el sector formal e informal (Salvia, 2003). La experiencia neoliberal llegó a su fin de forma abrupta a fines del 2001 y comienzos del 2002 con el abandono del régimen de

---

<sup>1</sup> Los principales campos de la reforma que se plasmaron en el Consenso de Washington se pueden resumir en los siguientes puntos: estabilidad macroeconómica mediante el control del déficit del sector público; apertura del comercio y abandono de las medidas protectoras del mercado interno y la introducción de la competencia del sector externo en la economía nacional; atención a la pobreza mediante programas sociales focalizados al mismo tiempo que pierden espacio las políticas sociales universales características del Estado de bienestar, menor participación del gobierno a partir de la delimitación de las funciones del Estado como productor, regulador y empleador (Rebón, 2018).

convertibilidad. Este hecho fue la consecuencia de una “profunda crisis expresada en términos económicos (recesión, déficit fiscal y cesación de pagos), sociales (desocupación, pobreza e indigencia) y políticos (movilizaciones populares, inestabilidad institucional y deterioro de la legitimidad política)” (Abal Medina y Cao, 2012, p. 58). A partir de la crisis del 2001-2002, se inició una fase de crecimiento económico que duró hasta el 2009, momento en que una nueva crisis internacional afectó el nivel de crecimiento y mostró una debilidad que continúa hasta la actualidad. La primera década del siglo XXI significó un periodo de crecimiento y desarrollo que se reflejó también en la creación de puestos de trabajo con incidencia en la creación de trabajo decente (Trujillo Salazar y Villafañe, 2021).

En ese sentido, entre el año 2003 y 2008, en el marco de una etapa de reindustrialización y crecimiento económico sostenido se lograron revertir los indicadores del mercado de trabajo. Según Masello (2019) en este periodo caracterizado como ciclo en expansión, la tasa de desempleo abierto disminuyó un 51,8% el empleo no registrado bajó un 25% y la tasa de informalidad estructural siendo la menos sensible a los efectos del crecimiento económico tradicional se redujo en un 16,8%. El decrecimiento del empleo informal y de la informalidad estructural se explican, principalmente durante el periodo 2003-2008 por el impulso otorgado por el proceso de reindustrialización y de aprovechamiento de la capacidad ociosa de la economía argentina luego de la crisis del 2001/2002. Siguió a este período, un ciclo de amesetamiento, producto de la deceleración de la economía y la crisis internacional del 2009, donde la tasa de desocupación disminuyó la mitad con respecto al periodo anterior, el 27% el empleo informal (no registrado) decreció solo el 8% y la informalidad laboral apenas el 4,3%. (Masello, 2019). La tendencia a la formalización se estancó en el 2015 y comenzó a crecer el trabajo informal nuevamente hasta el 2018 (Trujillo Salazar y Villafañe, 2021), cuando estos tres indicadores del mercado de trabajo aumentaron sus tasas: el desempleo un 36,8%, el empleo informal un 3,7% y la informalidad estructural un 6,4% (Masello, 2019).

En síntesis, entre el 2003 y el 2015, aunque con un comportamiento diferencial en los ciclos mencionados, la Argentina sostuvo un periodo de reducción de la informalidad, producto de la creación de puestos de trabajo formales y destrucción de trabajos informales. Sin embargo, esto no significó la universalización del acceso a derechos laborales y sociales y un sector de la población continuó excluido del trabajo asalariado registrado. Las actividades productivas modernas resultaron insuficientes para ocupar a toda la mano de obra disponible. Esto ocasionó que una parte de la población económicamente activa (PEA) quedara excluida de las ramas de

mayor productividad y se produjera como consecuencia un aumento de la desocupación y de los empleos precarios de bajos ingresos<sup>2</sup>.

Recientemente, la pandemia del COVID-19 produjo además de una crisis sanitaria, la agudización de la crisis económica y social a nivel mundial con un fuerte impacto en la situación del empleo y de la informalidad laboral en particular. A diferencia de otras crisis con impacto en el mercado de trabajo, la informalidad laboral no actuó como amortiguador de la expulsión de trabajadores asalariados formales sino, por el contrario, empeoró la situación de vulnerabilidad y precariedad de los informales que prácticamente se quedaron sin ingresos y sin ningún tipo de cobertura. Los trabajadores informales engrosaron el grupo de desocupados mientras que se contrajo el grupo que componía este sector (Trujillo Salazar y Villafañe, 2021). Esta breve revisión de las características del mercado de trabajo y la especial mención a la informalidad laboral a luz de los distintos modelos que caracterizaron al Estado argentino desde el mediados del siglo XIX hasta la actualidad, dan cuenta de la persistencia que muestra la informalidad laboral, problemática que ha sido objeto de reflexión de diferentes autores y corrientes teóricas. A continuación, se presentan los principales aportes que han jalonado para su abordaje como una cuestión crucial del mercado de trabajo, tanto como diferentes aspectos que muestran su complejidad.

## **1.2 Evolución del concepto de informalidad laboral**

El concepto de informalidad laboral, asociado desde sus orígenes a los países en desarrollo o en vías de industrialización, se encuentra en evolución continua y presenta diferentes enfoques y perspectivas teóricas. En la década del 60 del pasado siglo, la entidad chilena vinculada con la Iglesia Católica, Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), introduce como antecedente el fenómeno de la marginalidad en la región, asociada a las etapas de

---

<sup>2</sup> Resulta ilustrativo citar datos de la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo y Salud y Seguridad Social del 2018: la estructura del mercado de trabajo en Argentina se componía por una alta proporción de trabajadores asalariados (72%) superior a la media en América Latina (50%). Se destacaba una importante proporción de trabajadores informales que alcanzaba a los trabajadores de los asalariados (57%), a los trabajadores por cuenta propia (42%) y a la categoría patrón (1%). Las mujeres tenían mayor prevalencia (45%) que los hombres (41%). En cuanto a los grupos etarios, los jóvenes hasta 24 años eran los de mayor informalidad (con una incidencia hasta el 70% mientras que el grupo de 35 a 49 años, alcanzaba al 33%). El nivel de escolaridad evidenciaba marcadas diferencias, los que tenían estudios secundarios incompletos superaban (60%) a los que lo completaron dicho nivel educativo (45%) y a los del nivel terciario o universitario (15%). Las brechas también se observaban de acuerdo al tipo de actividad: el sector industria y servicios las actividades con mayor incidencia de la informalidad se encuentran el servicio doméstico (79%), construcción (75%), servicios comunitarios (73%), hoteles y restaurantes (57%) y comercio (52%), en el sector primario la informalidad es menor (46%) -aunque la encuesta no tuvo cobertura en las localidades rurales de menos de 2000 hab.- (Trujillo Salazar y Villafañe, 2021).

desarrollo de dos sectores de la economía, el sector tradicional vinculado con la ruralidad y el sector moderno ligado con lo urbano. De este modo, introduce a los problemas de inserción de inmigrantes rurales que no encuentran lugar en el sector moderno, como el único sector que identifican como capaz de transformar la situación de marginalidad y miseria. A su vez, pone foco en el individuo argumentando que los conjuntos marginales se resisten a la modernización frenando así el desarrollo del conjunto de la sociedad y que, por ende, para modernizar las producciones de los sectores atrasados es necesario transformar el comportamiento a nivel individual (Neffa, 2008; Salvia, 2007).

Al contrario de esa perspectiva, la Teoría de la Dependencia sostiene que algunas actividades económicas centrales para la acumulación de capitalista alcanzaron un nivel marginal que generó un ejército de reserva de trabajadores que favoreció los bajos costos salariales por el excedente de oferta mano de obra y que limitó la capacidad de organizaciones reivindicativas de los derechos laborales. El desequilibrio entre la creación de empleos y la disponibilidad de fuerza de trabajo se explica por la insuficiente dinámica y la baja capacidad de acumulación del capitalismo periférico que no logra incluirla en su totalidad (Neffa, 2008; Salvia, 2007). Este enfoque vincula al sector informal con el funcionamiento de los mercados de trabajo y el grado de desarrollo de los países. En los países periféricos o en desarrollo las actividades que conforman el sector moderno solo absorben una parte de la fuerza de trabajo, situación que obliga a los sectores excluidos a emplearse en actividades de baja productividad, con bajos ingresos y en los sectores tradicionales de la economía.

En 1972 la OIT introduce el término “sector informal” en el Informe de Kenia a partir del aporte conceptual de Keith Hart, autor de un estudio sobre distintas actividades intermitentes y de baja rentabilidad ligadas al consumo familiar y a las actividades de subsistencia (Jiménez Restrepo, 2012; Lijteman, 2020; Masello, 2019). El informe plantea que, en los países con menor desarrollo relativo el principal problema no es el desempleo, sino la existencia de trabajadores pobres, es decir, ocupados que forman parte del aparato productivo realizando actividades funcionales a la reproducción de la economía capitalista pero que obtienen ingresos insuficientes a cambio de su trabajo. En este sector se incluyen un amplio rango de actividades -en general vinculadas con la sobrevivencia, pero también a negocios rentables- que se caracterizan por no estar registradas, protegidas y reguladas y que, sin embargo, resultan funcionales al resto de la economía. Este enfoque trasciende el de la economía dualista que diferencia un sector moderno o estructurado, y plantea un concepto pragmático de informalidad, el cual implica la existencia de un sector de la economía capaz de dar empleo y generar trabajo

por cuenta propia como alternativa ante cambios en el ciclo económico y la posibilidad de que aumente el desempleo (Neffa, 2008; Tokman, 1977 y 2007).

En esta misma línea y contexto Victor Tokman (1977) plantea el concepto sector informal urbano (SIU), continuando con la distinción de un sector moderno y otro tradicional en la economía de los países en desarrollo o semi industrializados, pero tomando distancia de la perspectiva dualista. Considera la existencia de relaciones entre los diversos mercados estratificados, en los cuales el sector informal es el último eslabón en la jerarquización que establece la heterogeneidad estructural. Focaliza en dos dimensiones: por un lado, en la concentración del ingreso que se observa en los mercados oligopólicos del sector moderno y que incide en la baja capacidad para acumular capital del sector tradicional dificultando cualquier posibilidad de crecimiento de las actividades productivas de este sector y, por el otro, destaca los cambios tecnológicos impactan en el aumento de la productividad pero no logran incidir en un incremento proporcional de la fuerza de trabajo.

Si bien el SIU aumenta mayormente en períodos de ajuste y recesión, en los de crecimiento y expansión de la economía la recuperación de los puestos de trabajo en el sector formal es mucho más lenta e insuficiente. “El sector informal constituye un mecanismo generado desde la sociedad para enfrentar la carencia de empleo y los riesgos de la desprotección” (Tokman, 1977, p. 23). En este sentido, este sector puede asumir un acompañamiento anti cíclico, impidiendo que la desocupación alcance niveles más altos y produzca mayor pobreza y desigualdad, que deriven en conflictos sociales y políticos que alteren la cohesión social (Neffa, 2008).

Por otra parte, las explicaciones en torno al comportamiento funcional del sector informal para la reproducción de la economía capitalista brindan importantes elementos para aproximarse al núcleo de problemas como el desempleo masivo y persistente, la segmentación de la fuerza de trabajo, así como también de la desigualdad social y la inequidad de oportunidades (Salvia, 2003). Los enfoques marxistas concibieron que, ante la necesidad funcional de la informalidad laboral para la reproducción del sistema capitalista, la persistencia de las actividades informales en los países con industrias en desarrollo se debía al modo dominante de organización de las actividades económicas en el capitalismo, cuya tendencia continua apunta a reducir la demanda de fuerza de trabajo que resulta en la constitución de una población excedente del mercado de trabajo asalariado formal. El camino para eliminar el trabajo informal implicaría entonces “un cambio en el modo de producción para lo cual se debería constituir un bloque hegemónico portador de un proyecto diferente de sociedad, con una relación de fuerzas favorables que emprendiera una lucha política para cambiar el sistema” (Neffa, 2008, p. 48).

La informalidad laboral representada en las diferentes categorizaciones adquiere una doble perspectiva en cuanto al componente que le da impulso en las últimas décadas. La primera, descansa sobre la lógica de supervivencia de quienes están expulsados del mercado de trabajo asalariado formal y forman parte del excedente de mano de obra. La segunda, en un escenario de demanda inestable, se asocia a la búsqueda de las empresas de flexibilizar y descentralizar las formas de contratación para evadir obligaciones y reducir los costos laborales (Bertranou, Casanova, Jiménez y Jiménez, 2013). Relacionado con esta segunda perspectiva, se destaca el aporte del enfoque estructuralista o neo marxista que considera la informalidad como una característica estructural y necesaria del modo de producción capitalista para hacer posible la reducción de los costos laborales y evitar que caigan las tasas de ganancias. Para los estructuralistas el sector informal de la economía cumple una función necesaria para la maximización del plus valor, porque sin recurrir al empleo asalariado formal a partir de la tercerizar la producción de bienes y servicios que se utilizan como insumos baratos por parte del resto de las empresas e incide para bajar el costo de reproducción de la fuerza de trabajo (Jiménez Restrepo, 2012; Neffa, 2008).

Castells y Portes (2002), sostienen que, aunque el sector informal se trate de una economía conformada por dos sectores duales, mantiene estrechas relaciones con las unidades productivas del sector formal moderno cuando operan desconcentrando, descentralizando o deslocalizando la producción desde una posición de subcontratistas o terciarizando partes o subconjuntos de productos como proveedores de ese sector. Para los autores, estas actividades son legítimas, pero se desarrollan ilegalmente, los trabajadores no se encuentran registrados y operan en unidades productivas también informales, sin habilitación, al margen de las cargas impositivas y sin aportes de la seguridad social. Estas unidades económicas informales no son totalmente autónomas sino que se relacionan con el sector moderno bajo relaciones de subordinación (Castells y Portes citado de Neffa, 2008).

No se trata entonces de una situación individual sino de un proceso de generación de ingreso que no se encuentra regulado por las instituciones laborales en un entorno legal y social en el cual están reguladas las actividades similares. Las actividades productivas del sector informal no están definidas en términos dualistas como un conjunto de actividades marginales excluidas de la economía moderna, si no como parte integral y necesaria para el desarrollo de esta última (Jiménez Restrepo, 2012; Neffa, 2008; Tokman, 1977).

El economista francés Jacques Freyssinet afirma que el sector informal no se define por no estar organizado ni estructurado, y no se trata simplemente de una situación transitoria para que los trabajadores puedan obtener ingresos hasta que puedan ingresar al sector formal. Por el

contrario, señala que las organizaciones de trabajadores informales han logrado organizaciones de reivindicativas y de la producción que los posiciona como un actor social y político de relevancia. Para este autor el enfoque dualista no es adecuado para el tratamiento de las actividades económicas informales, e introduce la incidencia de la división internacional del trabajo sobre las estructuras nacionales de empleo. Las formas de organización y de acumulación integradas por las empresas capitalistas, el Estado, las actividades de unidades económicas de auto-subsistencia y la pequeña producción mercantil, pueden movilizar la fuerza de trabajo cuando necesitan desde el ejército de reserva o excedente al sector formal de la economía y la producción (Neffa, 2008).

En Argentina, múltiples estudios acerca de la informalidad laboral se basan en líneas conceptuales que abordan la problemática desde la perspectiva latinoamericana, tomando como punto de partida el enfoque de la marginalidad que introduce José Nun “Tipos de marginalidad y posición en el proceso productivo” (1969) y recorriendo las visiones dualistas, estructuralistas y de exclusión, el tipo de informalidad depende, fundamentalmente, de la articulación con el sector moderno y registrado y sus niveles de marginalidad o integración que presentan.

Hasta la década del 70 el aumento de la informalidad laboral se explicaba a partir del limitado ritmo que presentaba la acumulación capitalista, el cual no alcanzaba a crear puestos de trabajo modernos en la cantidad suficientes para absorber la oferta de mano de obra en crecimiento como consecuencia del crecimiento poblacional, las corrientes migratorias, la inclusión masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, entre otras. La introducción de la categoría de masa marginal por José Nun resultó de utilidad para entender la dinámica y la funcionalidad del excedente de la fuerza de trabajo. Si bien el autor no plantea la informalidad laboral, sienta las bases para pensar el problema social que genera la exclusión en el mercado de trabajo asalariado a partir de introducir la idea del ejército industrial de reserva, al referirse a una parte de la superpoblación relativa que dejaba de ser útil al sistema de reproducción y se transformaba en masa marginal, excluida, innecesaria, disfuncional y peligrosa y principalmente plausible de ser explotada (Chitarroni, 2004).

Las aproximaciones que conlleva el concepto de masa marginal y otras perspectivas que se alejan de la definición del desempleo voluntario y que suponen un mercado de trabajo homogéneo y autorregulado ofrecen una mejor aproximación para abordar los problemas persistentes del mercado de trabajo (desempleo, fragmentación, precarización). El autor introduce, una diferenciación importante entre el mercado de trabajo monopólico y competitivo, donde la relación entre la masa marginal representada por la población excedente y el sistema económico muestra un comportamiento flexible y no homogéneo que presenta una

funcionalidad variable de los trabajadores no incluidos, de acuerdo a las necesidades de los ciclos económicos, en el sentido de que es parte del mismo sistema y garantiza el funcionamiento y reproducción del mismo (Salvia, 2003).

Por otra parte, entre los principales factores que también explican la informalidad laboral y su relación con la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, se encuentran los cambios producidos por la introducción de tecnologías que han afectado a lo largo de la historia la configuración del modelo de producción y la forma de organizar la fuerza de trabajo (Novick, 2018). Las tecnologías de la información y la comunicación en la década del 70 constituyeron una revolución inducida principalmente con la introducción de las computadoras en forma masiva. En los últimos tiempos, a raíz de la denominada industria 4.0, se produjo una combinación de cambios relacionados entre sí que, a partir de la automatización de procesos e intercambio de datos, han incrementado la productividad y la capacidad de producción (Novick, 2018). Sin embargo, estos cambios se han realizado en forma heterogénea y discontinua, generando mercados de trabajo y sectores de la economía que funcionan a diferente velocidad y que presentan desigualdades con respecto a las condiciones laborales y a los ingresos de los trabajadores. Las tecnologías y procesos de automatización inducen al reemplazo del trabajo humano por máquinas de diferente complejidad en algunos rubros de la economía o en ciertos puestos de trabajo o actividades que se basan en rutinas o necesitan mano de obra menos calificada. Esta sustitución de trabajadores por máquinas ha provocado cambios en la estructura del mercado de trabajo y en el nivel de productividad, aunque no está consensuado que estos procesos generen desempleo o desigualdad salarial (Novick, 2018).

En suma, la informalidad laboral como parte integrante de los problemas sobre la destrucción y creación de empleo está integrada por un conjunto de factores más amplio, complejo y no lineal que tiene como consecuencia la depresión salarial y la desigualdad en la distribución de los ingresos y la segmentación del mercado de trabajo, así como también sobre la población en general y los trabajadores en particular (Jiménez Restrepo, 2012; Novick, 2018). En efecto, el análisis del concepto de la informalidad laboral, presenta varias aristas en cuanto a su origen y consecuencias. La importancia de caracterizar la informalidad laboral radica en las necesidades de medirla, caracterizarla, comprender las cuestiones vinculadas con el agotamiento y del mercado de trabajo formal para incorporar a la fuerza de trabajo que se encuentra excluida.

### **1.3 La problematización de la informalidad laboral**

La informalidad laboral se ubica entre los principales problemas que presenta el mercado de trabajo en nuestro país, fenómeno que persiste aún en periodos de crecimiento económico y que

puede afectar tanto al sector formal como informal de la economía. Se encuentran en esta situación trabajadores excluidos del trabajo asalariado formal, tanto en el sector moderno como informal de la economía y que se desempeñan mayoritariamente en emprendimientos productivos que se desarrollan en mercados que, si bien pueden llegar a ser competitivos, se caracterizan por su baja productividad y bajos ingresos. En este sentido, el acceso de estas actividades a mercados eficientes y regulados son limitados, así como también las posibilidades para generar excedentes suficientes que les permitan acumular capital y ganancias para la inversión y obtención de beneficios (Bertranou, et. al., 2013; Maurizio, 2016; Tokman 2007). Sin embargo, la informalidad laboral no se reduce sólo a un problema en torno a la cantidad y a la calidad del empleo o a un sector económico específico. Constituye un problema social que tiene consecuencias sobre el conjunto de la población, pero especialmente sobre los hogares más vulnerables privados de un trabajo digno y de la capacidad de acceder a niveles mínimos de bienestar (Salvia, 2003). En cuanto a la sociedad en su conjunto, los altos niveles de informalidad laboral impactan en forma negativa en los niveles de eficiencia, productividad, crecimiento, en la recaudación de ingresos fiscales, en la redistribución del ingreso y en las diferentes dimensiones de la desigualdad, factores que se relacionan a su vez con las reivindicaciones y protestas de grupos y movimientos sociales en materia de equidad e inclusión social (Trujillo Salazar y Villafañe, 2021). En los sectores vulnerables, la desprotección que produce la ausencia de empleo estable, la falta de ingresos suficientes y la inseguridad social frente a los riesgos del mercado de trabajo impacta sobre la cohesión social y debilita las instituciones de protección del mundo del trabajo como mecanismos de integración y bienestar social (Tokman, 2007).

El abordaje conceptual de la informalidad con el objeto de dar cuenta de la dinámica de un problema social caracterizado por su complejidad y multicausalidad, presenta dos dimensiones: por un lado, las relaciones y características de los trabajadores con el empleo y, por el otro, la cuestión productiva de las unidades de producción donde se desempeñan estos trabajadores. Implica, en primer lugar, una definición legal, que considera informales a quienes no cuentan con un trabajo con los derechos que implican las regulaciones de protección laboral y que permiten acceso a la jubilación, licencias, obra social, indemnización, vacaciones pagas, aguinaldo y que, en consecuencia, logran una inserción productiva precaria. En segundo lugar, vinculada con actividades en unidades productivas de baja productividad, con bajo nivel de capital de inversión, escaso o nulo uso de tecnología y bajo nivel de calificación de la mano de obra, a esto se suma que no cuentan con recursos para cumplir con las normas tributarias,

contables y laborales, la informalidad presenta una inserción económica vulnerable (Masello, 2020; Trujillo Salazar y Villafañe, 2021).

A la hora de abordar la informalidad laboral resultan centrales dos dimensiones que configuran al interior de la fuerza de trabajo una mayor desigualdad con relación a los ingresos y a la calidad del empleo: la precarización y la segmentación del mercado de trabajo. La precariedad laboral es un concepto multidimensional que se refiere a la inestabilidad laboral, así como también a la ausencia o insuficiencia de la protección social y la vulnerabilidad económica de los trabajadores que afecta la calidad del empleo. Esto significa el alejamiento de las condiciones del empleo típico, regular o protegido y la inserción en relaciones laborales caracterizadas por contratos de corta duración, subcontrataciones a través de agencias, despidos injustificados y sin indemnización, jornadas laborales extensas o a tiempo parcial y en condiciones inaceptables, falta de beneficios de la seguridad social e ingresos insuficientes para la reproducción de la vida (Bertranou, et. al., 2013; Salvia, 2003).

Es importante subrayar que la OIT en 1999 amplió la noción de precariedad laboral incluyendo a los trabajadores asalariados y autónomos o independientes de la economía formal e informal y reconoció el concepto de trabajo decente para vincular las condiciones de empleo con acceso a derechos laborales pero también con las condiciones cualitativas de dignidad personal, ingresos suficientes, libertad de sindicalización, protección ante el trabajo forzoso, acceso a la seguridad social y a la justicia distributiva (Abramo, 2021; Ghai, 2003; OIT, 1999).

La segmentación laboral implica la diferenciación estructural en distintos segmentos: un segmento primario con empleos con salarios elevados o suficientes, mayores grados de estabilidad, posibilidades de crecimiento profesional y mejoramiento de las habilidades, y un segmento secundario con empleos precarizados caracterizados por bajos salarios, inestabilidad, desprofesionalización y baja calificación de los trabajadores (Bertranou, et. al., 2013). La modernización parcial que implica la segmentación laboral en los términos descriptos implica “una reducción de la proporción de la fuerza de trabajo que se encuentra empleada en sectores de alta productividad”, dando cuenta de que el mercado de trabajo no es “homogéneo y autorregulado y que el desempleo no es algo que se define como voluntario, pasando a ser explicado por las expectativas sobrevaloradas de la mano de obra” (Salvia, 2003, p. 5).

Ahora bien, si hasta aquí se ha realizado una aproximación sobre cómo se ha llegado a entender la informalidad laboral como un problema complejo en términos sociales y del mercado laboral, su abordaje a fin de establecer políticas públicas para su tratamiento, implica también la definición de categorías operacionales. Estas categorías permiten su caracterización y estudio en tanto posibilitan observar las posibilidades de impacto de las intervenciones de la política

pública en un contexto de crecimiento del trabajo informal y de agotamiento del sector moderno de la economía para generar empleo, a fin de procurar estrategias para incorporar nuevos trabajadores y mejorar así posibilidades de ingresos y cobertura de la seguridad social.

#### **1.4 La informalidad laboral y sus categorías operativas**

La informalidad laboral significa la pérdida o ausencia de condiciones que afectan la calidad del empleo y se asocia con el surgimiento de nuevas formas de empleo que fueron introducidas mediante reformas laborales siguiendo la lógica de reducción de los costos y la flexibilización laboral en un contexto de cambios a nivel tecnológico. La OIT identifica a estas nuevas formas de empleos atípicos y no estandarizadas que han surgido en las últimas décadas y las ubica dentro del sistema de empleo como modalidades de contratación precarias e informales que adquieren mayor preponderancia a medida que se producen las denominadas revoluciones tecnológicas, las búsquedas de mayor flexibilidad laboral para bajar costos, las nuevas formas de organización industrial y la mayor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. Estas formas atípicas, no forman parte del empleo asalariado contratado por tiempo indeterminado y a tiempo completo, antes bien, implican una relación laboral no estándar con respecto a la jornada laboral, la estabilidad y el tipo de contratación y se pueden categorizar según la siguiente propuesta (Maurizio, 2016; Novik, 2018).

- Empleo temporal: trabajo por contrato por tiempo determinado, incluye contratos por servicios, tareas u estacional.
- Empleo a tiempo parcial: la jornada de trabajo es menor a la jornada de un trabajador estándar.
- Trabajo por agencia: la subcontratación a través de una empresa empleadora diferente a la empresa que requiere la fuerza del trabajador.
- Autoempleo dependiente: configura relaciones laborales encubiertas a trabajadores que prestan servicios regularmente pero que se los considera autónomos, también se los conoce como falsos autónomos.

Cabe consignar que estas formas atípicas o no estandarizadas implican modalidades de empleo precario que, de acuerdo con Bertranou, Casanova, Jiménez y Jiménez (2013) presentan una alta heterogeneidad que pueden agruparse de acuerdo a tributos que pueden definir la calidad del empleo, la cobertura de seguridad social y la modalidad contractual, las horas trabajadas y la calificación en la tarea. Dentro del conjunto de asalariados, los autores distinguen: 1) asalariados formales registrados en la seguridad social, que pueden incluir también modalidades de contratación atípica, 2) asalariados informales, que no se encuentra registrados en la

seguridad social, trabajo y que pueden ser calificados o no calificados y 3) un tercer grupo conformado por los trabajadores independientes, dentro de los cuales cobran interés aquellos que realizan una actividad independiente no calificada (o de subsistencia).

Asimismo, y asociado al concepto de empleo atípico o no estandarizado se encuentra el sector micro informal de la economía que contiene a este tipo de empleo, el cual siguiendo a Donza, Poy y Salvia (2019) se caracteriza por su escasa o nula relación con la economía moderna globalizada, y su desarrollo en un mercado interno empobrecido conformado por los estratos bajo y medio bajo de la sociedad, con escaso nivel de productividad y de retribuciones. Los trabajadores del sector están ocupados en actividades precarias con condiciones de trabajo deficitarias o inestables, bajos ingresos, falta de protección social y sin derechos laborales. En los últimos años, la cantidad de trabajadores de este sector continúa aumentando. Este grupo al interior del mercado de trabajo se caracteriza por contar con una baja especialización y/o profesionalización; por desarrollar actividades bajo la forma de cuentapropista no profesional, como patrones de pequeñas unidades económicas o bien como ayuda familiar en dichas unidades; por generar bajo nivel de retribución o ingresos. Todo esto incide en las limitaciones de oportunidades y las posibilidades de inserción laboral en otro tipo de unidades productivas. Si bien las diferentes definiciones teóricas y categorías operativas se construyen a partir de múltiples focos de análisis y de diferentes posibilidades operativas teniendo en cuenta los datos disponibles sobre trabajadores y las unidades de producción en el Sistema Estadístico Nacional, en su conjunto concluyen que los empleos y actividades económicas que integran la informalidad laboral conforman una dinámica débil. Es decir, no logran alcanzar condiciones de calidad y quienes se encuentran incorporados a ellos cuentan con menos derechos, mayor flexibilidad y estabilidad precaria, a las cuales se suma una mayor exposición a la desprotección y vulnerabilidad social.

Las entradas y salidas del mercado de trabajo de quienes están en esta situación de precarización implican una disminución de los ingresos anuales, la falta de consolidación de las relaciones laborales, así como la ruptura del ciclo de capacitación y formación, pérdida de antigüedad laboral y discontinuidad y ausencia de aportes de la seguridad social (Novik, 2018; Donza, Poy y Salvia, 2019; Tokman, 2007). Las condiciones estructurales e institucionales y el impacto en las condiciones de vida de los trabajadores, como se vio en el recorrido realizado en el presente Capítulo, indican la relevancia de analizar el problema de la inclusión laboral como problema social para para el conjunto de la población y para el desarrollo económico de los países.

## **CAPÍTULO 2**

### **Trabajo Autogestionado: cooperativismo, economía social, solidaria y economía popular**

El surgimiento del desempleo y la informalidad laboral como problemas estructurales, tal como se ha venido desarrollando en el capítulo anterior, producto de la desindustrialización y de las políticas económicas neoliberales que se consolidaron en la década de los '90, afectó profundamente la conformación del mercado de trabajo y la estructura ocupacional. Las nuevas formas de producción y trabajo que llegaron con la flexibilización laboral y la desindustrialización produjeron una importante desigualdad frente al acceso al trabajo formal, los beneficios sociales y la protección laboral. Así, mientras un amplio sector de la población económicamente activa (PEA) fue expulsada del mercado de trabajo asalariado, se fue generando y consolidando un importante núcleo de trabajadores informales, al mismo tiempo que aumentaba el cuentapropismo de subsistencia y, por ende, la precariedad laboral.

Las consecuencias socioeconómicas de las políticas de ajuste neoliberal y la exclusión social y económica que produce el modelo de acumulación de capital que lo sustenta se tradujeron en un intenso conflicto social que se canalizó en las protestas sociales. Las formas en que se manifestaron estos conflictos dieron lugar a una nueva forma de visibilización de las diferentes reivindicaciones de los sectores excluidos del mercado de trabajo. Los denominados piquetes que comenzaron marginalmente como cortes de rutas en el interior del país, alcanzaron también los cortes de calles en los grandes centros urbanos y dieron origen a las denominadas organizaciones piqueteras. Este tipo de organizaciones, además de expresar demandas sociales y económicas, junto a un heterogéneo grupo de organizaciones de base encontraron en la economía social, solidaria y popular el marco para la realización de distintos tipos de actividades y emprendimientos asociativos para la subsistencia familiar. Las unidades productivas que se distinguen de las actividades informales por cuenta propia se desarrollan generalmente en ramas menos dinámicas como la textil, la agricultura y la elaboración de alimentos, y se caracterizan por utilizar mano de obra intensiva, realizar una producción de baja escala, y contar con baja inversión de capital de trabajo (Ciolli, 2015; Hudson, 2018).

Una parte de esa masa laboral excluida del trabajo asalariado, que sólo disponía de su fuerza de trabajo para obtener ingresos y acceder al consumo que les posibilita satisfacer las necesidades más básicas, creó o se incorporó a unidades productivas autogestionadas. En este contexto, el trabajo autogestionado encontró un nuevo impulso y condiciones para su desarrollo como consecuencia de la implementación de políticas públicas (como se verá en el próximo capítulo),

así como también del surgimiento de organizaciones de trabajadores desocupados. En este escenario, a partir de un conjunto de prácticas laborales no asalariadas y de distintos tipos de emprendimientos informales se conformaron organizaciones para la producción de bienes y servicios de carácter asociativo autogestionado para obtener ingresos monetarios y no monetarios, como una alternativa frente al empobrecimiento y la precarización de las condiciones de vida de los sectores populares.

El concepto ampliado de autogestión tal como se entiende en el marco de este trabajo refiere a unidades productivas en las cuales los trabajadores crean su trabajo y resuelven en forma colectiva las normas y procesos que organizan la producción, la comercialización y la distribución de los excedentes, así como los modos en que se vinculan con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales. En las últimas décadas han logrado consolidar un modo de organización diferente al trabajo asalariado y dar lugar a nuevas formas de organización productiva, económica, social, política y comunitaria (Barrera Calderón, 2023; Ciolli, 2015; Maldovan Bonelli, 2018). En este escenario, la economía social, solidaria y popular emerge en la agenda pública como respuesta a una nueva cuestión social abarcando a los trabajadores y emprendedores individuales, familiares y asociativos que encontraron en las experiencias de trabajo autogestionado una alternativa a la exclusión del trabajo asalariado formal e informal.

Si bien el concepto y la práctica de economía social había logrado un nuevo impulso en la década de 1980, a partir de los procesos de reconocimiento institucional de las cooperativas y mutuales y otras organizaciones sociales y comunitarias vinculadas con el trabajo y la producción de los sectores populares en un contexto de recuperación de las instituciones y de las prácticas democráticas (Maldovan Bonelli, 2018; Muñoz, 2023; OIT, 2011); es a partir de la crisis del 2001/2002 cuando se produce un punto de inflexión. En particular, el proceso de constitución de cooperativas y unidades productivas autogestionadas y asociativas como sujetos de interpelación estatal fue producto de un doble movimiento: por un lado, un cambio en los modos de problematizar la cuestión social, las demandas, los conflictos y las prácticas sociales, lo que se manifestó en la apertura de un espacio para la innovación en el campo de las políticas sociales. Por otro lado, el cambio en las características socio-económicas de los sujetos que integran las cooperativas y unidades productivas asociativas en las necesidades que buscan satisfacer a través de este tipo de organización la reproducción social, la inserción laboral y la identidad política y comunitaria (Ciolli, 2015).

Ahora bien, las unidades productivas adscriben a distintos tipos de emprendimientos vinculados con la economía social y solidaria y más recientemente a la economía popular. Las actividades

que llevan a cabo estas unidades asumen características muy heterogéneas, pero aun así permiten diferenciarlas del trabajo por cuenta propia no asociativo de trabajadores independientes y precarizados que realizan changas y venta ambulante para la subsistencia. Siguiendo las tipologías que propone la literatura especializada en el tema (Ciolli, 2015, Maldovan Bonelli, 2018), se propone la siguiente clasificación: a) Microempresas familiares o grupos asociativos: unidades de producción con mano de obra poco calificada y baja inversión de capital que se desarrolla generalmente al interior de los hogares; b) Organizaciones económicas populares: grupos o asociaciones de personas que gestionan sus recursos y fuerza de trabajo bajo principios de cooperación y ayuda mutua para satisfacer necesidades de trabajo, alimentación, salud, educación y vivienda. Suelen recibir financiamiento y asistencia técnica de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil y c) Unidades productivas solidarias o de las economías populares: rompen con la división social del trabajo y la apropiación unilateral del excedente dado el régimen de propiedad común y de autogestión.

Estas experiencias incluyen grupos heterogéneos conformados por unidades productivas autogestionadas a nivel individual y familiar hasta grupos asociativos y cooperativas de trabajo que utilizan de mano intensiva para la producción de bienes y prestación de servicios en pequeña escala de producción y cuentan con una baja o inexistente inversión inicial de capital. Los ingresos que generan resultan insuficientes en la mayoría de los casos y las condiciones de trabajo precarias y sin protección de la seguridad social.

Las unidades productivas autogestionadas y asociativas, entre las que forman parte las empresas recuperadas<sup>3</sup>, cuando alcanzan cierto grado de consolidación o bien son promovidas por algún programa de empleo estatal, asumen la forma jurídica de cooperativa<sup>4</sup> aunque no se trata del cooperativismo tradicional (de origen europeo) sino que adquiere características locales propias a partir de la crisis del 2001/2002. Gran parte de las cooperativas de trabajo que surgieron en este contexto fueron impulsadas y/o acompañadas por el Estado y a partir de políticas públicas

---

<sup>3</sup> Las empresas recuperadas se encuentran bajo la gestión de sus trabajadores, conformadas como cooperativa de trabajo y proveniente de una empresa anterior que por quiebra, vaciamiento, abandono empresario u otras causas hayan llevado a su cierre y puesta en marcha por sus antiguos trabajadores. Son una expresión de la economía social, solidaria y popular, en tanto sostienen fuentes de trabajo de forma autogestionada y generan espacios comunitarios de acceso a derechos. Por eso se les brinda acompañamiento desde diversos organismos estatales (INAES, <https://www.argentina.gob.ar/inaes/registro-nacional-de-empresas-recuperadas>).

<sup>4</sup> La Alianza Cooperativa Internacional define a la cooperativa como una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática. Los miembros contribuyen de manera equitativa y controlan de manera democrática el capital de la cooperativa y al menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa. Los cooperativistas reciben una compensación limitada a diferencia de las sociedades comerciales y deciden colectivamente el destino del dinero, la dinámica de los retornos, de los excedentes de las actividades (Declaración de la identidad de la cooperativa ACI, 1995). Esta definición, fue adoptada en Argentina por el órgano rector en materia de cooperativas y mutuales, el INAES.

específicas y otras en forma espontánea desde movimientos sociales que encontraron una forma de organizar experiencias de trabajo y productivas que realizaban en el marco del trabajo autogestionado. Esto dio lugar a un nuevo actor social que convive e interactúa con las cooperativas tradicionales y con otros actores políticos y económicos con múltiples vínculos con el Estado y el sector productivo que presenta un entramado complejo de relaciones políticas, económicas y sociales (Barrera Calderón, 2023).

En el punto siguiente se desarrollan las características e incidencia del movimiento cooperativista en la Argentina y su relación con el surgimiento de una nueva forma de organizar la producción y de trabajador bajo los conceptos teóricos y operativos de la economía social, solidaria y popular respectivamente.

## **2.1 Las cooperativas en Argentina: práctica y meta de una forma de organizar la producción y el trabajo asociativo**

La figura del cooperativismo se conformó en la principal vía y aspiración para formalizar la actividad económica y laboral de las experiencias de trabajo autogestionado y asociativo. Constituye en sí misma una práctica y una meta de las experiencias de los trabajadores que se encuentran excluidos del trabajo asalariado formal. Esta forma de organización, en el marco de la consolidación del Estado y proceso de formación de la nación vinculada a las olas migratorias de la segunda mitad del siglo XIX, llega a la Argentina frente a las necesidades de asistencia y de consumo que no eran atendidas o resueltas por los organismos estatales<sup>5</sup> (Amaya, 2023; Ciolli, 2015; Maldovan Bonelli, 2018). Sin embargo, hasta 1970 los avances del sector no fueron muy significativos, lo que impulsó su consolidación fue el quiebre del pleno empleo que caracterizó al mercado de trabajo de la Argentina como consecuencia del proceso de desindustrialización y de las políticas neoliberales que se iniciaron bajo el gobierno de la dictadura militar y se profundizaron en la década del 90 (Ciolli, 2015; Amaya, 2023).

En ese sentido, el cooperativismo como forma organizativa para el trabajo, la producción y el acceso al consumo de bienes y servicios adquirió características específicas de acuerdo a las necesidades que generaban los diferentes escenarios económicos, políticos y sociales. En un contexto de desempleo y pobreza en el marco del retorno de la democracia, las experiencias asociativas como alternativa al trabajo asalariado formal desarrolladas por sectores populares

---

<sup>5</sup> En 1844, un grupo de 28 artesanos que trabajaban en las fábricas de algodón de la localidad de Rochdale, en el norte de Inglaterra, establecieron la primera empresa cooperativa moderna, la Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale, también conocida como los Pioneros de Rochdale. Se considera que los Pioneros de Rochdale fueron los precursores de las sociedades cooperativas modernas y los fundadores del movimiento cooperativo. <https://www.ica.coop/es/cooperativas/historia-movimiento-cooperativo>

cobraron mayor desarrollo. La crisis socioeconómica del 2001/2002 significó el resurgimiento de las cooperativas como vías de organización del trabajo y la producción de los sectores populares. En este resurgimiento adquieren particularidades que las diferencian de las creadas en otros contextos que se basan en la capacidad de organizar el conflicto y el control social, ocupando un lugar central en la contención social y en el ordenamiento político necesarios en el contexto de crisis (Ciolli, 2015; Saidon, 2020; Vuotto, 2011).

La experiencia cooperativa interpela al modelo de producción capitalista basado en la dominación de quienes poseen los medios de producción y se apropian del excedente que genera el trabajo. Asociada al socialismo europeo del siglo XIX, descansa en la idea de que las organizaciones autogestionadas y asociativas para el trabajo, la producción, el acceso a servicios y al consumo conforman una alternativa posible para la distribución equitativa del excedente del trabajo y el intercambio mercantil (Ciolli, 2015; Vuotto, 2011). Los principios del cooperativismo impulsan tres pilares del asociativismo: la propiedad colectiva de los medios de producción, la organización del trabajo de cooperación y la distribución equitativa de las ganancias. De este modo, el cooperativismo se entiende como una forma alternativa que coexiste con el modelo capitalista dominante e interactúa con él (Barrera Calderón, 2023).

Cabe subrayar que el cooperativismo constituye un proceso de formación de cooperativas de trabajo que se encuentra lejos de responder a un modelo genérico. Las experiencias cooperativistas aun cuando están basadas en esos tres pilares son heterogéneas desde sus orígenes. Plotinsky (2015) propone una clasificación en dos tipos según su principal objetivo: las que buscan librarse de la explotación capitalista o atenuar sus efectos relacionadas con los trabajadores y sectores populares y las que buscan soluciones a problemas sociales y económicos promovidas por las clases medias y la pequeña y mediana burguesía (Plotinsky, 2015). Esta clasificación analítica permite comprender cómo la heterogeneidad se configura en un aspecto definitorio en la relación con respecto al sistema capitalista. Dicha configuración persiste en el desarrollo de las cooperativas de trabajo en nuestro país hasta el presente, y sobre ese trasfondo surgen las cooperativas de trabajo de los sectores populares que se abordan en el marco de esta tesis.

Por otra parte, teniendo en cuenta los orígenes y trayectoria del movimiento cooperativista en la Argentina, Vuotto (2011) propone una clasificación analítica de acuerdo al modelo organizativo, intereses que persiguen y actores que intervienen en las cooperativas de trabajo que facilita la comprensión del rol de este tipo de organización en la creación y preservación de trabajo e ingresos. En primer lugar, el modelo integrado que corresponde a las cooperativas que surgen para el desarrollo de una actividad productiva y con capacidad para crear empleos y

generar ingresos, siendo las cooperativas tradicionales y con mayor vínculo con las estructuras federadas representantes de este tipo. En segundo lugar, las cooperativas de carácter reivindicativo, que basan su accionar en la recuperación de fuentes de trabajo y en darle continuidad a la actividad económica anterior, como por ejemplo las empresas recuperadas. El tercer modelo lo representan las cooperativas que se conforman impulsadas por el Estado, cuyo origen es la vinculación con los movimientos sociales que surgen en la crisis del 2001/2002 y que en el marco de su participación en programas sociales y de empleo bajo la asistencia estatal conforman este tipo de organización basadas en la necesidad de trabajo (Vuotto, 2011).

Gran parte de las cooperativas de trabajo que pertenecen al tercer modelo son impulsadas y/o acompañadas por el Estado a partir de políticas públicas específicas y otras surgen en forma espontánea desde movimientos sociales que encontraron una forma de organizar experiencias de trabajo y productivas que realizaban desde el trabajo autogestionado. En este marco, Hudson (2018) reconoce tres tipos de cooperativas al interior del grupo de las que se encuentran amparadas o inducidas por el Estado en el marco de políticas públicas para fortalecer y promover esta forma de organización del trabajo y la producción: a) No estatales: representadas por empresas recuperadas por los trabajadores atravesados por un contexto de lucha por sostener los puestos de trabajo; b) Sintéticas: con asociatividad forzada, surgen a partir de planes estatales, se caracterizan recibir apoyo financiero y asistencia técnica así como también por ser proveedoras de bienes y servicios del Estado y; c) Anfibias: si bien su surgimiento de la unidad productiva es anterior a recibir financiamiento del Estado logran su formalización a partir de la relación con algún organismo o programa estatal. Independientemente del tipo que caracteriza a las cooperativas del periodo, el Estado destina recursos para su consolidación o creación, según sea el caso, pero no interviene en sus formas de gestión (Hudson, 2018).

Las cooperativas que surgen con la articulación del Estado presentan una gran diversidad con respecto a sus miembros que pueden llegar a ser campesinos, piqueteros, huerteros, artesanos, profesionales y trabajadores asalariados del sector público y privado. Esta heterogeneidad también se observa en las condiciones de trabajo y en los beneficios que obtienen, en el rol social y político que configuran las expectativas y aspiraciones de sus miembros a partir de la pertenencia a este tipo de organización reflejándose también en la continuidad y compromiso de sus miembros con el objeto de la cooperativa (Barrera Calderón, 2023). Ahora bien, ¿cómo es posible reflexionar acerca de estas cooperativas en el marco de los procesos de informalidad laboral? Para ello, resulta fundamental indagar sobre los abordajes políticos y teóricos acerca de la economía social, solidaria y popular.

## **2.2 La economía social y la economía solidaria: perspectiva política y teórica del trabajo autogestionado y asociativo**

El concepto de economía social se encuentra relacionado con el surgimiento de las organizaciones cooperativas a finales del siglo XIX. Su incorporación a los marcos teóricos de la economía política abarcaba a las distintas modalidades de asociación que encontraron los trabajadores para enfrentar las consecuencias de la explotación capitalista<sup>6</sup>. En el presente, su conceptualización se ha complejizado y, como se verá, implica un conjunto de aspectos que contribuyen a pensar a las cooperativas y a los grupos asociativos como formas de trabajo autogestionado y objeto de análisis específicos.

Las unidades productivas que se desarrollan en el marco de la economía social están integradas generalmente por personas de sectores populares, con baja calificación, que buscan una alternativa laboral e incluirse dentro del ámbito de la producción. Así, la economía social suele denominarse la economía de los pobres asociada a los grupos vulnerables al estar asociada a organizaciones y grupos asociativos que suelen ser la única opción para que los trabajadores que no acceden al trabajo asalariado y que no cuentan con capital de inversión que puedan sostener las actividades productivas que desarrollan (OIT, 2011). También hay que tener en cuenta que las mismas pueden generar externalidades positivas que impactan no sólo a los miembros de los emprendimientos productivos sino también en el conjunto de la comunidad de pertenencia. El hecho de que el excedente generado por la actividad productiva se reinvierta en su entorno social las convierte en un espacio de participación y pertenencia que favorece la reducción del conflicto social (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003).

La economía social, para diversos autores como Ciolli (2015); Muñoz (2022) y Vuotto (2011), entre otros, incorpora al estudio a las cooperativas y otros tipos de organizaciones de trabajo autogestionado, y se basa en las dimensiones económicas y políticas del asociativismo, entendiendo como tal a un sistema de relaciones económicas y sociales que posibilitan, en un marco de solidaridad y de reciprocidad, la conformación de diversas formas de gestionar la producción económica y comunitaria. Estas organizaciones forman un grupo heterogéneo, no todas se encuentran formalizadas, producen bienes y prestan servicios de todos los rubros, pero tienen en común los objetivos de generar utilidad económica y promover vínculos sociales,

---

<sup>6</sup> El desarrollo de la economía social surge de pensadores socialistas y de integrantes del cristianismo social que “postulaban la necesidad de crear organizaciones intermedias para luchar el aislamiento individual y las fallas del neoliberalismo”, a las cooperativas como forma de organización y la economía social como enfoque político y social con un fuerte sentido solidario e inclusivo (Maldovan Bonelli, 2018, p. 29).

comunitarios y de pertenencia<sup>7</sup>. Si bien la economía social no se trata de la economía de los más vulnerables, dado que su adscripción es voluntaria y todas las personas pueden elegir combinar los beneficios económicos y sociales aplicando principios de equidad y participación, generalmente se desarrolla en situaciones donde se encuentran barreras de acceso al trabajo asalariado (OIT, 2011).

Los principios o rasgos comunes de las organizaciones de la economía social en torno al objetivo de producir bienes y servicios y obtener ingresos para la subsistencia, se pueden sintetizar en: 1) participación: implica la toma de decisiones colectiva y el control democrático de los miembros; 2) solidaridad: la defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad, la meta no es la ganancia en sí misma sino la inclusión social de los miembros de la organización; 3) adhesión voluntaria y abierta: la participación es voluntaria y todas las personas pueden elegir combinar los beneficios económicos y sociales aplicando principios de equidad y participación; 4) autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos: independiente de que reciban recursos estatales, la organización reproduce su dinámica por la decisión de los miembros y no por la incidencia de los gobiernos o autoridades que necesitan de la organización para mantener el orden y ordenar actividades que se desarrollan en el caos; 5) construcción colectiva: la organización es el resultado de la conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general, se trata de organizaciones que generan sentido de pertenencia y cohesión social (Ciolli, 2015; Corragio, 2020; OIT, 2011).

Las experiencias de la economía social se basan entonces en unidades económicas que producen bienes y servicios aplicando fuerza de trabajo sin empleo asalariado con el objeto de satisfacer las necesidades vitales de sus integrantes. En esas unidades no predomina la búsqueda de aumentar las ganancias y no se prioriza el lucro sino la sustentabilidad de cada emprendimiento, sino la reproducción social por fuera de la economía mercantil y en ciertos casos pueden asumirse como una etapa de transición a la posibilidad de insertarse en el trabajo asalariado y de estrategia de supervivencia (Neffa, 2008). El objetivo que persigue es generar trabajo y dar respuesta a necesidades concretas de los sectores que se encuentran excluidos y en situación de vulnerabilidad y, al mismo tiempo definir un espacio nuevo en términos de perfiles laborales,

---

<sup>7</sup> Forman parte de la economía social las cooperativas y mutuales, pero también grupos empresariales como las sociedades laborales y de responsabilidad limitada. Reconocen además un tercer sector conformado por organizaciones sin fines de lucro que brindan servicios y comercializan productos en el mercado. Este reconocimiento amplía el universo de la economía social vinculado con el cooperativismo, tiene sus características propias: entidades privadas, con autonomía de decisión, libertad de adhesión, distribución de beneficios, ejercicio de actividad económica y organización democrática.

de acción colectiva y de actores que intervienen, incorporando una percepción sobre aquellos escenarios que permitan modificar la situación de exclusión social (Corragio, 2020).

Por otra parte, es necesario mencionar el concepto de economía solidaria, aunque no parece estar del todo claro cuáles son las diferencias entre una y otra y si la economía solidaria es superadora de la economía social, incluso hay autores y organismos oficiales que usan los términos como si fueran sinónimos o bien que se refieren a ambos como conceptos complementarios, como sucede en la Municipalidad de General San Martín que se presenta como estudio de caso en la presente tesis.

A modo de una breve referencia, este término ha sido promovido también para diferenciar los componentes establecidos de la economía social (por ejemplo, cooperativas, asociaciones, sociedades mutuales) y los mecanismos y organizaciones solidarias más recientes. En principio, la economía solidaria amplía el universo delimitado por la economía social e incorpora instituciones de mercado y de no mercado<sup>8</sup>, pero que cumplen con los siguientes tres requisitos: orientación a satisfacer necesidades, operan en el mercado donde venden sus productos y obtienen recursos y distribuyen los excedentes de los asociados de acuerdo al capital aportado o por la función que cumplen en la organización. En particular, se refiere entonces a “un conjunto heterogéneo de concepciones y enfoques teóricos, realidades socioeconómicas e institucionales y prácticas empresariales y asociativas que desde el último cuarto de siglo XX, viene desarrollando un sentido de pertenencia a una forma diferente de entender el papel de la economía y los procesos económicos de las sociedades contemporáneas” (Maldovan Bonelli, 2018, p. 38). Es decir, la economía solidaria al igual que la economía social está atravesada por la acción colectiva en procesos de producción e implica un tipo solidario de distribución de las ganancias. Se basa en un lazo voluntario y recíproco que organiza nuevas formas de trabajo, producción y de la economía que buscan una respuesta ante la crisis de la sociedad salarial.

Por último, el concepto más reciente es el de la economía popular relacionado con los movimientos de protesta y reivindicativos que surgieron en el contexto de la crisis del 2001/2002. Como se verá en el siguiente punto, enfoca su universo en las experiencias de los sectores populares formalizadas (cooperativas) o no formalizadas (grupos de trabajo asociativos) pero que se distingue por la vinculación de la totalidad de los objetivos y posicionamientos desde un enfoque que integra su función social, económica y política.

---

<sup>8</sup> Las instituciones de mercado hacen referencia a las cooperativas de trabajo y mutuales y las instituciones de no mercado se refiere a las asociaciones y fundaciones que se ubican en el tercer sector (organizaciones sin fines de lucro) y que si bien pueden comercializar servicios a terceros los excedentes no pueden ser apropiados por sus miembros (Maldovan Bonelli, 2018).

### **2.3 La Economía Popular: la reciente conceptualización del trabajo autogestionado y asociativo vinculado con los derechos laborales**

La economía popular se encuentra atravesada por los conceptos y antecedentes de la economía social y de la economía solidaria. Coinciden en que los trabajadores realizan su actividad laboral por afuera de la relación salarial tradicional, son trabajadores sin patrón que perciben ingresos bajos y tiene una escasa capacidad de consumo y acumulación de capital (Maldovan Bonelli, 2018; OIT, 2011). Esta conceptualización busca diferenciarse de la definición clásica del trabajo informal que tiene en cuenta principalmente cuestiones de legalidad y registración y pone en el centro el valor de los aspectos vinculares y comunitarios. No se trata de trabajadores precarizados que realizan trabajo autogestionado para resolver necesidades individuales, sino que implica un cierto tipo de organización ligada a lo territorial.

La economía popular representa a las organizaciones de base constituidas para abordar la subsistencia económica y los problemas sociales de los sectores populares y excluidos. Los miembros de estas organizaciones pueden compartir la situación de vida, formar parte de comunidades religiosas o políticas e intentan solucionar los problemas cotidianos a través de procesos de concienciación colectiva y soluciones prácticas. Desde el punto de vista conceptual, el énfasis recae en la lógica interna de una economía autogestionada por los trabajadores. Estas organizaciones frecuentemente tienen que depender de sus recursos no monetarios: fuerza laboral, capacidad organizativa y de movilización, imaginación y creatividad (OIT, 2011).

Para Maldovan Bonelli (2018), se trata de “actividades desarrolladas por los sectores excluidos del mundo del trabajo asalariado o para aquellos, que debido a sus bajos salarios o al tipo de ofertas disponibles en el mercado laboral, buscan ingresos complementarios en el trabajo por cuenta propia” (Maldovan Bonelli, 2018 p. 45). En la misma línea, Sarria Icaza y Tiribia (2002) la definen como el “conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas tanto materiales como inmateriales” (Sarria Icaza y Tiribia, 2002, p. 173).

La economía popular también está correlacionada con un fuerte programa político, en tanto que se posiciona como un modelo económico y político alternativo a la prominente y excluyente economía neoliberal (OIT, 2010). En este contexto y como resultado de la consolidación de las experiencias de la economía popular, estas adoptan la forma de movimientos sociales, que pueden ser formales (por ejemplo, cooperativas o federaciones), informales (grupos asociativos y grupos precooperativos). Pueden ser el resultado de esfuerzos para agrupar organizaciones por sector, país, región, etcétera. Independientemente de las razones por las cuales se han unido,

estas organizaciones son una fuerza económica, social y política y tienen preocupaciones comunes. Aunque algunos de estos movimientos son a menudo frágiles y están muy lejos de ser globales, las organizaciones que la conforman son parte de la sociedad civil en el escenario político regional, nacional o internacional (OIT, 2011).

Maldovan Bonelli (2018) reconoce dos dimensiones en las prácticas de la economía popular que le otorgan un marco ampliado y situado al concepto. La primera se vincula con las formas en que los sectores populares producen y reproducen su existencia cotidiana y, la segunda, con el sentido que la economía popular adquiere en cada espacio y tiempo limitado. La forma en que ésta se manifiesta se relaciona con los horizontes políticos, las prácticas cotidianas de trabajo de sus actores, así como de los agentes que desde afuera apoyan estimulan, financian y asesoran a los trabajadores.

La economía popular recupera la perspectiva de las capacidades y habilidades productivas de las personas, a la vez que pone el foco en los lazos de cooperación. Pero su principal aporte consiste en construir al trabajador de la economía popular como un sujeto de derechos laborales y en visibilizar la situación de explotación a la que se encuentran en el sistema capitalista. En este sentido, Chena (2018) sostiene que estas relaciones de explotación se traducen en la desvalorización de su trabajo bajo la premisa de que producen bienes de baja calidad y en la situación de endeudamiento que padecen los sectores populares que ante la insolvencia financiera y falta de garantías se endeudan a tasas usureras incluso para acceder a bienes de consumo debido a la irregularidad de sus ingresos. En cuanto la desvalorización del trabajo, el autor observa las diferencias de los precios de mercado con respecto al trabajo, a los productos y bienes que ofrecen los trabajadores de sectores populares por fuera de las relaciones salariales y mercados formales. Se suele referir a la diferencia de calidad entre un sector para determinar precios de mercado y una valoración social con respecto a productos y bienes. La fuerza de trabajo que implica una actividad productiva que aportan los trabajadores de la economía popular se paga menos en el mercado que la de los trabajadores asalariados formales.

Por otra parte, los trabajadores de la economía popular recurren a herramientas de financiamiento no bancario (no formal), que es al único que pueden acceder por no contar con ingresos registrados o algún tipo de garantía, a altas tasas de interés. Esto genera un proceso de endeudamiento continuo de los sectores populares, y tiene como objetivo capturar y administrar los excedentes económicos generados por el trabajo y que el capital financiero necesita para reproducirse. Además, el mecanismo de endeudamiento como toda relación de explotación, actúa sobre los trabajadores de la economía popular desde un plano objetivo y otro subjetivo: permitiendo al acreedor tener acceso a dinero líquido barato (elemento objetivo), y ejercer su

dominación a través de amenazas de excluirlos del crédito que le permiten acceder a ciertos bienes simbólicos para pertenecer a una determinada jerarquía social (elemento subjetivo) (Chena, 2018).

Estos trabajadores se encuentran por fuera de los mecanismos tradicionales de negociación del valor de su trabajo, que como se mencionó se encuentra socialmente desvalorizado y precarizado. La relación fiscal de los trabajadores se da a través del pago del Monotributo y el Monotributo Social (herramientas fiscales que se desarrollarán en el próximo Capítulo). Así, pueden acceder a ciertos beneficios, pero se encuentran muy lejos de alcanzar los derechos laborales vigentes para los trabajadores asalariados registrados. El acceso a insumos para la producción y al consumo de la vida familiar se realiza en baja escala y fraccionado subiendo los costos que luego se trasladan a la producción y tiene un fuerte impacto en los ingresos más reducidos con respecto a los sectores de ingresos más altos. Cuando además se encuentran endeudados la situación es de mayor desventaja con respecto a las condiciones y costos en intereses que exige el acreedor en comparación al crédito o financiamientos del sector formal al cual estos trabajadores no tienen acceso (Chena, 2018).

En síntesis, la economía popular se encuentra atravesada por una dinámica que dificulta su conceptualización, además de la heterogeneidad de las experiencias se trata de un campo procesos sociales, políticos y económicos que se encuentran en movimiento permanentemente. Se trata de un campo de conocimiento en construcción, que implica una disputa política en tanto busca constituirse como una alternativa humanizada de la economía en contraposición de la economía capitalista salvaje y excluyente o bien como forma de reconocer la exclusión individual y social de un sector de la sociedad que se encuentran en los márgenes.

#### **2.4 Los derechos laborales y el trabajo autogestionado de la economía social, solidaria y popular**

El trabajo autogestionado y asociativo como forma alternativa del trabajo y la producción coloca a los trabajadores excluidos del mercado de trabajo formal y asalariado en la búsqueda de una forma superadora de maximizar la capacidad de organización de este tipo de unidades económicas. En este marco, las cooperativas como forma jurídica de organizar el trabajo y la producción de este tipo de experiencias, ponen el acento en la propiedad de los medios de producción y en la forma en que se distribuyen los beneficios. Se oponen al individualismo y la obtención de ganancias propias del capitalismo y a su vez se insertan en el mercado de manera subordinada y cumpliendo un rol económico, pero también articulando con las esferas de lo social y lo político.

En este contexto, economía social, economía solidaria, economía popular son conceptos relacionados con el cooperativismo y las unidades productivas autogestionadas. Todos ellos ofrecen de alguna manera ventajas comparativas para abordar los retos sociales, económicos y políticos en todo el mundo, incluyendo la cohesión social, el empoderamiento y el reconocimiento de una economía plural, en el sentido de que si bien surgen para dar respuesta a las necesidades materiales de sus miembros también se ocupan de las aspiraciones no monetarias, reconociendo a los trabajadores, el acceso a derechos laborales, la inserción social y comunitaria.

La participación de unidades productivas autogestionadas y asociativas en diversos entramados productivos desde las perspectivas de la economía social, solidaria y popular, produce una transformación de la estructura tradicional del mercado de trabajo que identifica entre trabajadores asalariados formales y no formales. No se trata de la simplificación de trabajadores informales y cuentapropistas que buscan ingresar en la estructura del mercado de trabajo asalariado y formal, sino que a través de sus organizaciones reivindican el reconocimiento, valoración y acceso a derechos traspasando los límites de la organización para el trabajo y ocupando espacios de poder para dar la pelea política.

Entorno de los debates y preguntas que surgen desde el estudio de la economía social y solidaria y en particular desde el más reciente impulso obtenido por la economía popular en el marco de las políticas públicas impulsadas por movimientos sociales, se destaca la cuestión sobre si la estas economías constituyen o pueden constituir un nuevo y potente fenómeno social que acompaña el recorrido de un actor emergente conformado por organizaciones y fuerzas políticas que lograron organizarse a partir del objetivo primario de la subsistencia económica y social.

La movilización y ocupación de espacios políticos por parte de los sectores populares surgen de la propia dinámica del capitalismo que excluye a gran parte de la sociedad de los grandes beneficios económicos y simbólicos produciendo una desigualdad cada vez más conflictiva y distante de la necesidad de cohesión social. La pobreza y la exclusión provocan la necesidad de generar formas alternativas para cubrir no solo las necesidades más básicas sino también aquellas que significan la inclusión laboral y productiva y el acceso a la seguridad social y otros derechos del trabajo. La reivindicación del acceso al trabajo y el impulso de la economía social, solidaria y popular para la definición de políticas públicas y la distribución de recursos implica que los sectores populares alcancen una presencia social y política que no sucede sin conflictos, sin avances y sin retrocesos.

## CAPÍTULO 3

### **Estrategias y políticas de protección de empleo formal y mejoramiento de las condiciones del trabajo autogestionado**

“La importancia de las políticas públicas para promover la transición a la economía formal, proceso considerado esencial para alcanzar un desarrollo incluyente y hacer efectivo el trabajo decente de todas las personas. Tanto los trabajadores como las unidades económicas de la economía informal deben ser objeto de esas políticas, que también deben estar dirigidas a prevenir la informalización de los empleos en la economía informal” (Recomendación N° 204 de la Conferencia General de la OIT, 2015, citada en Abramo, 2021, p.18).

Las políticas públicas orientadas al bienestar de los trabajadores informales y de los desocupados ocupan un lugar central desde el comienzo del siglo XXI al presente en nuestro país y en sintonía con el encuadre internacional (como surge de la cita que antecede este capítulo). En este contexto y en el marco del cambio en el modelo económico que devino como respuesta a la crisis del 2001/2002, los alcances de la informalidad y la precarización laboral demandaban de la intervención del Estado a partir de las políticas sociales y las políticas de empleo y para ello era necesario caracterizar y generar un acercamiento a quienes pertenecían al sector de la informalidad y a quienes integraban experiencias de empleo autogestionado y asociativo así como también implementar políticas públicas para este sector.

De acuerdo con Poblete (2022), la diferencia del abordaje de los problemas de la esfera del trabajo entre el Estado neoliberal y el modelo de post crisis implicó una contra reforma laboral. En el neoliberalismo la flexibilización laboral se posicionó como la forma de bajar los costos laborales y estimular así la creación de empleo al mismo tiempo que se afectaron los derechos laborales. A partir del 2003, con el cambio del modelo de Estado, la formalización laboral y la inclusión sociolaboral se instaló en la agenda pública como el mecanismo para extender la protección social y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Considerando la relevancia de las políticas públicas para lograr el bienestar social, en este capítulo se explorarán las principales estrategias identificadas a partir de diferentes estudios e investigaciones para promover la formalización de los asalariados informales, mejorar sus condiciones de trabajo y los ingresos de aquellos que desarrollan actividades productivas autogestionadas y asociativas impulsadas a partir del 2003 cuando cambia el régimen macroeconómico imperante y se ponen en el centro de la gestión pública a las políticas sociales y de empleo.

### **3.1 Acerca del análisis de las políticas sociales y la inclusión laboral**

Las políticas sociales, como todas las políticas sectoriales, se encuentran en sintonía con los modelos de Estado imperantes en cada etapa histórica y guardan estrecha relación con los objetivos del Estado, con su lógica administrativa y con las transformaciones operadas en la sociedad en diferentes periodos. En este trabajo se entiende como políticas sociales a aquellas acciones del Estado que tienen por objeto los problemas sociales y que incluyen a todas las intervenciones públicas que “regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales) y que además protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos no deseados de los mismos” (Andrenacci y Repetto, 2006, p. 2).

Las políticas de ajuste estructural y desindustrialización que se iniciaron a mediados de la década del 70 y que se profundizaron hacia la década del 90, como se adelantó en el capítulo 1, se tradujeron en la implementación de medidas a nivel macroeconómico orientadas al mercado externo y la flexibilización de los derechos laborales y precarización de la fuerza de trabajo al mismo tiempo que se modificó la estructura de distribución de los riesgos económicos de los empleadores hacia los trabajadores provocando un mayor deterioro de los indicadores sociales y laborales. Bajo este modelo, la creación de puestos de trabajo de calidad y la contención del impacto en las condiciones laborales de una parte importante de la población no resultaron de interés para las políticas públicas del periodo (Novick, Mazonra, y Schleser, 2008).

La salida de la crisis<sup>9</sup> que afectó a Argentina y estalló en 2001/2002 significó la necesidad de revisar los paradigmas tradicionales con que había operado la política social, y un esfuerzo significativo por parte del Estado nacional, los gobiernos provinciales y locales y del conjunto de actores sociales para poner en marcha dispositivos que permitieran la inclusión social de amplios sectores de la sociedad. Durante el período de transición el gobierno provisional nacional entre enero de 2002 y mayo del 2003 apuntó a dar prioridad a los problemas más urgentes, para lo cual implementó las denominadas políticas de emergencia<sup>10</sup>, con el objetivo de contener el conflicto social, paliar las consecuencias de la fragmentación, el desempleo y la exclusión social y atender a los sectores de la población donde la crisis tuvo mayor impacto. Sin embargo, estas intervenciones sociales por la masividad alcanzada dieron origen a políticas públicas vinculadas con el nuevo modelo estatal y de política social.

---

<sup>9</sup> La situación social empeoró abruptamente con la salida de la convertibilidad: afectó los precios de los bienes y servicios y de los alimentos, causando el aumento del empobrecimiento de la población de menores recursos.

<sup>10</sup> El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que consistió en una línea de subsidio al ingreso, el Programa de Emergencia Alimentaria, que transfería fondos a los gobiernos provinciales para la atención nutricional y el Programa Remediar que distribuía en forma gratuita medicamentos en efectores públicos de salud.

A partir del 2003 se inicia un nuevo período con relación al modelo de Estado y política social con el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la reindustrialización de la economía, en la intervención estatal en la regulación económica y en la redistribución de bienes y servicios al conjunto de la población. La política de reindustrialización fue acompañada de políticas de creación de empleo y fortalecimiento del mercado interno a través de diferentes estrategias para mejorar los ingresos de la población, proteger el empleo y subsidiar el acceso de servicios públicos. De la mano de ello, el Estado creó y recuperó empresas de producción de bienes y servicios (agua, petróleo, línea aérea, ferrocarriles, satélites) y retornó al sistema de reparto estatal para la administración de las jubilaciones. La suma de estas cuestiones dio lugar a lo que diversos autores denominan Nuevo Estado Social, Estado Nacional Popular, Estado Neodesarrollista, Estado Inclusivo (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013; Cao, 2014).

El principio orientador consistía en que el Estado recuperara su rol como responsable del bienestar y protección del conjunto de los ciudadanos. Siguiendo esta línea, el Estado transformó el eje de las políticas públicas y su forma de relacionarse con la sociedad, de modo de incluir intereses y problemas sociales y económicos que en la etapa neoliberal habían quedado en la esfera del mercado. El punto de partida para formular una política ya no era la existencia de sectores con necesidades insatisfechas con beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales; sino titulares de derechos con poder jurídico y social de exigir del Estado ciertas prestaciones, beneficios y/o comportamientos. Esto significa que se otorgan atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de garantía y responsabilidad (Cunill Grau, 2010; Garretón, 2004).

En este marco, con la influencia del modelo protector característico del Estado Social se implementaron, por un lado, políticas de asistencia a la población en situación de pobreza o con mayores dificultades para ingresar al mercado de trabajo en condiciones de calidad, que se conformaron por los denominados Programas de Transferencias de Ingreso y una serie de intervenciones que, haciendo foco en la economía social y solidaria y en el desarrollo local, procuraron vincular las políticas sociales con el ámbito de la producción y el trabajo. Por el otro, tuvieron lugar una serie de medidas destinadas a mejorar la calidad en el empleo y los ingresos de los trabajadores: en el 2004 se sanciona la Ley N° 25.877 de Ordenamiento Laboral, se realiza la convocatoria al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo y se consolidan los Convenios Colectivos de Trabajo por rama que impulsaron la recomposición de los salarios y de los beneficios propios del trabajo formal -a través de asignaciones familiares, indemnizaciones y seguros por accidentes de trabajo (Tirenni, 2013).

En cuanto al abordaje de la informalidad laboral a partir del año 2003 adquiere relevancia el enfoque del Trabajo Decente promovido por la OIT desde 1999 y que sienta las bases conceptuales para el ordenamiento de las acciones a intervenir sobre la problemática desde las políticas públicas orientadas al mercado de trabajo. Como parte de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, en nuestro país se identificaron diferentes líneas de acciones desde una perspectiva integral para potenciar la incidencia sobre la problemática del trabajo informal que abarcaron la generación de empleo de calidad, la modificación de la normativa con perspectiva de derechos, la organización y representación de los distintos actores; la promoción de la equidad de género, etnia, raza, linaje, discapacidad, edad; la incorporación de las iniciativas del sector empresarial; la ampliación de la protección social y la implementación de estrategias de desarrollo local (Bertranou y Casanova, 2014; Novick, Mazorra y Schleser, 2008).

Este cambio significó que el Estado nacional asumiera activamente un conjunto de políticas tendientes a intervenir sobre la problemática de la informalidad laboral y la generación de empleo decente. Este enfoque se operacionalizó a partir de la articulación de un conjunto de estrategias y acciones específicas que operan en el campo de las relaciones laborales y que abarcan la política económica y productiva, así como también líneas programáticas para promover la creación y formalización del empleo y el mejoramiento de las condiciones e ingresos de los trabajadores de unidades productivas autogestionadas (Bertranou y Casanova, 2014; Novick, Mazorra y Schleser, 2008).

En suma, junto al cambio en el modelo post crisis 2001/2002, el Estado nacional reconoció al trabajo informal como un problema multicausal y con fuertes consecuencias sobre la calidad de vida de la población, lo cual requería de medidas vinculadas con la micro y macroeconomía así como también acciones específicas vinculadas con lo laboral desde diferentes esferas de la política pública. Atendiendo a ello se buscó, por un lado, implementar políticas para promover la formalización de los trabajadores asalariados y por otro, políticas para atender la situación de pobreza, al mismo tiempo que se realizaban acciones y destinaban mayores recursos para promover y/o mejorar las condiciones productivas y los niveles de productividad de las unidades productivas autogestionadas. Con respecto a esto último se destaca el pasaje de las políticas destinadas a promover capacidades individuales hacia políticas de distribución social con eje en lo productivo para los sectores populares.

A continuación se presentan las principales estrategias y políticas que se implementaron con el objeto de crear y formalizar puestos de trabajo y mejorar las condiciones de trabajo y los ingresos de los trabajadores de la economía social y popular que desde una perspectiva integral apuntaron a intervenir en el conjunto de factores que generan la informalidad laboral y que

tuvieron lugar en un contexto de fortalecimiento de las capacidades estatales en su conjunto y de la búsqueda de la innovación en instrumentos de política pública para abordar problemas estructurales y nuevas formas de manifestación de estos en el mercado de trabajo.

### **3.2 Las políticas macroeconómicas como estrategia para configurar el mercado de trabajo**

Las políticas macroeconómicas del período iniciado en el 2002-2003 como respuesta a la crisis de la convertibilidad cambiaria resultaron fundamentales para la dinámica del mercado de trabajo, entendiendo que tales políticas modelan la estructura de producción y el modelo de generación de riqueza e impactan en la creación de empleo y en los niveles de productividad. La política de reindustrialización de este periodo fue acompañada de políticas de creación de empleo y fortalecimiento del mercado interno a través de diferentes estrategias para mejorar los ingresos de la población, proteger el empleo y subsidiar el acceso de servicios públicos. De la mano de ello, se adoptó un esquema cambiario-monetario de flotación administrada del tipo de cambio que preservaba la competitividad externa al mismo tiempo que fomentaba el crecimiento de la actividad económica, estimulaba niveles de inversión y creación de empleo (Bertranou y Casanova, 2014). La rentabilidad lograda en el sistema productivo nacional como efecto de la fijación de un tipo de cambio competitivo impactó positivamente en los niveles de producción y rentabilidad de las empresas de amplios sectores de la economía y se constituyó en uno de los componentes fundamentales para promover la formalización laboral de trabajadores precarizados así como también de las empresas informales existentes (Novick, Mazorra, y Schleser, 2008).

En este contexto, la creación de empleo de calidad pasó a formar parte de los objetivos de la política macroeconómica, a partir de incentivar el crecimiento del producto. Sin embargo, esto sólo puede tener "... efecto sobre el empleo informal si actúan articuladamente con otras acciones (clima de negocios, infraestructura, institucionales laborales, entre otras)..." (Bertranou y Casanova, 2014, p. 116). Acompañaron estas medidas el aumento de la presión tributaria que permitió alcanzar el superávit de la cuenta corriente y el superávit fiscal hasta la crisis financiera del 2009. Esto permitió que la economía lograra un crecimiento anual de 6,9% entre el 2003 y el 2012 y que el sector industrial y principalmente la construcción, el comercio y otras actividades orientadas al mercado interno con un importante peso en la creación de puestos de trabajo ganaran participación en el conjunto de los sectores económicos. Comenzaron a mejorar los indicadores laborales, la tasa de desempleo se redujo el 10% entre mediados del 2003 y finales del 2012 cuando se acentúa la desaceleración como consecuencia de factores externos e internos (la crisis financiera internacional, la crisis Eurozona, reducción

de socios comerciales) (Bertranou y Casanova, 2014). Asimismo, Argentina experimentó una caída del trabajo no registrado durante el periodo señalado, como resultado de una estrategia multidimensional que se apoyó en las políticas macroeconómicas. Éstas lograron revertir la tendencia recesiva anterior y aumentar los niveles de industrialización y de actividad económica que redundaron en la recuperación del empleo asalariado formal, perdiendo participación el empleo asalariado informal y el empleo por cuenta propia: entre el 2003 y el 2012 el empleo asalariado total creció a una tasa anual del 2,1% impulsado por el aumento del empleo registrado que ascendió a una tasa anual del 5,3%<sup>11</sup> (Bertranou, Casanova y Saravia, 2013).

Teniendo en cuenta que la orientación de las políticas económicas reflejó un mejoramiento en los indicadores laborales y en particular en el trabajo asalariado formal al generar empleos de calidad que impactaron en el nivel de los ingresos de los trabajadores, se produjo una mayor protección a las contingencias que propició la salida de la situación de la pobreza y los riesgos sociales vinculados con la precarización de las condiciones de vida.

### **3.3 Herramientas para la formalización de trabajadores del sector de la economía moderna e informal y de unidades productivas autogestionadas**

Las innovaciones para simplificar la registración y los procedimientos con el objeto de promover la formalización de la actividad productiva y los trabajadores concentran una serie de instrumentos que alcanzan a los asalariados informales que se desempeñan en empresas del sector formal como informal y a los trabajadores que desarrollan actividades productivas autogestionadas como cuentapropistas o en forma asociativa.

El incumplimiento de la legislación laboral que abarca tanto a empresas formales como informales y al cuentapropismo, está relacionada con la baja productividad y rentabilidad de las mismas. La inestabilidad de la producción y comercialización de las unidades productivas que presentan estas características limitan la capacidad de cumplir con las obligaciones de la seguridad social y fiscal y las ubica en una situación de subsistencia. También se asume que la complejidad y los costos de los trámites y procedimientos administrativos que deben realizar las empresas obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones laborales y fiscales en tiempo y forma (Novick, Mazorra, y Schleser, 2008).

Entre las acciones más importantes, el Ministerio de Trabajo de la Nación implementó el Programa de Simplificación Registral para el registro de trabajadores, la identificación de empleadores y la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral a partir de un

---

<sup>11</sup> Estos datos provienen de la EPH, INDEC y corresponden al Gran Buenos Aires aunque con matices pueden extenderse al resto de los aglomerados urbanos.

procedimiento único y menos burocrático que los anteriores y del fortalecimiento de la capacidad de inspección del mencionado organismo (Abramo, 2021; Novick, Mazorra y Schleser, 2008; Poblete, 2022). Asimismo, la aplicación de nuevas tecnologías informáticas y el trabajo articulado con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) permitió mejorar los niveles de registración de los trabajadores asalariados informales lo que les permitió acceder a derechos laborales.

Durante todo el periodo analizado se implementaron medidas de reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social, que en un contexto de recuperación económica y del empleo (en particular tras la crisis neoliberal primero y en el marco de la crisis internacional a partir del 2009) resultaron vitales en el orden de la promoción y protección del empleo formal. Principalmente se redujeron en un esquema diferencial entre un 25% y 50% las contribuciones patronales durante 24 meses para nuevos trabajadores y se ofrecieron para este tipo de contribuciones facilidades de pago y moratorias para regular deudas anteriores<sup>12</sup>.

En cuanto a la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social, se revirtió el debilitamiento de las funciones del Ministerio de Trabajo, que habían facilitado en el periodo anterior la evasión incluso por parte de empresas con alta rentabilidad. La evasión de las normas tributarias, del registro y de la seguridad social, no responde únicamente a la baja capacidad económica como se mencionó anteriormente, existen otras razones como el desconocimiento de las normas vigentes por parte de empleadores y trabajadores y cuestiones culturales que niegan a los trabajadores como sujetos de derechos, especialmente en sectores que emplean mano de obra de baja calificación y/o nivel educativo (Abramo, 2021).

En este sentido, desde el 2003 con la implementación del Programa Nacional de Regulación del Trabajo y la articulación con la AFIP se reforzaron esfuerzos y recursos destinados a la función de inspección laboral en el Ministerio de Trabajo. Esto fue acompañado por campañas de sensibilización que buscaron impactar en el orden de lo simbólico de los trabajadores, así como también a los empleadores. Ocuparon un lugar importante en los medios masivos de comunicación y en los discursos de los funcionarios gubernamentales haciendo foco en los beneficios que pueden obtenerse a partir de formalizar las relaciones laborales y que se trata de

---

<sup>12</sup> Merece una mención especial la política específica implementada para la promover la registración de dos sectores de la economía altamente vulnerables y desprotegidos tradicionalmente, las trabajadoras de casas particulares y los trabajadores de actividades rurales. En el caso de las trabajadoras de casas particulares, la nueva normativa significó la posibilidad de deducir del impuesto a las ganancias una parte del importe abonado para la contribución patronal del sector. Para los trabajadores rurales se implementó un sistema de pago diferencial para el cumplimiento de las contribuciones que tienen en cuenta la estacionalidad del proceso productivo y su alta rotación (Bertranou y Casanova, 2014; Novick, Mazorra y Schleser, 2008; Poblete, 2022).

un comportamiento adecuado y válido frente a la naturalización y aceptación de la informalidad como opción laboral (Bertranou y Casanova, 2014; Novick, Mazorra, y Schleser, 2008).

En relación con las herramientas para la formalización y acceso a la protección social de trabajadores independientes y trabajo autogestionado de la economía social se destaca el Monotributo como herramienta fiscal para pequeños contribuyentes, el cual procuró favorecer la registración y formalización de pequeñas unidades productivas y de trabajadores independientes. Se trata de un régimen simplificado compuesto por un componente impositivo y un componente de la seguridad social, que de acuerdo al monto de facturación permite a un bajo costo el pago del impuesto al valor agregado y ganancias, así como el acceso a la jubilación y a la obra social. Desde su creación en el año 1998, el Monotributo tuvo como finalidad la formalización y la participación en la seguridad social de trabajadores independientes no profesionales y de bajos ingresos. Se basó en el principio de equidad fiscal, según el cual los trabajadores con menor capacidad para contribuir pudieran acceder a los beneficios sociales existentes. Sin embargo, en un contexto de flexibilización de las condiciones laborales, este régimen resultó funcional a la precarización facilitando la contratación independiente aun cuando se establecen relaciones laborales tradicionales (Poblete, 2022).

Continuando con la expansión de las protecciones sociales, en el 2004, se creó el Monotributo Social, una herramienta fiscal para promover el registro legal de las actividades productivas y laborales de aquellos que se desempeñan en unidades productivas de la economía social, solidaria y popular y/o que forman parte de Cooperativas. Esta herramienta es subsidiada en un 50% por el Ministerio de Desarrollo Social en el componente salud, se encuentra exenta del componente impositivo y permite la emisión de facturas e incorporarse como proveedores del Estado (Bertranou y Casanova, 2014 y Novick, Mazorra, y Schleser, 2008). Básicamente, el Monotributo Social se aproxima al grupo de prestaciones sociales no contributivas y se focaliza en prevenir y reducir los riesgos de los trabajadores más vulnerables, con ingresos bajos e inestables que no alcanzaban a pagar sus contribuciones y se inician en un camino de endeudamiento fiscal (Poblete, 2022).

### **3.4 Estrategias de protección social y empleabilidad de trabajadores informales y autogestionados**

En este apartado se desarrolla una presentación de las principales iniciativas de política pública desarrollada por los Ministerios de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) orientadas a mejorar los ingresos de los trabajadores informales y, a su vez, potenciar las capacidades de empleabilidad y promover la inclusión laboral y productiva en experiencias

de la economía social, solidaria y popular. Los citados organismos fueron los protagonistas y autoridades de aplicación de dos grandes grupos de programas destinados a las distintas situaciones de los trabajadores informales. El primero, combina un subsidio económico, generalmente una transferencia de ingresos individual y mensual, con diferentes acciones dirigidas a la terminalidad educativa, la formación técnico profesional, el entrenamiento para el trabajo y la inclusión socio laboral. El segundo grupo, se encuentra conformado por programas de financiamiento para la creación y fortalecimiento de unidades productivas asociativas de la economía social, solidaria y popular que también pueden combinarse con prestaciones del grupo anterior.

Cabe consignar que la trayectoria de estos grupos de programas encuentra antecedentes a finales de la década del 90, pero adquieren masividad y magnitud en términos de cobertura y recursos presupuestarios a partir del año 2002 cuando pasan a conformar una estrategia de recuperación de la deteriorada situación social y económica de gran parte de población como consecuencia de las ya mencionadas políticas neoliberales. En este sentido, a partir del reconocimiento de la multicausalidad de la informalidad laboral y de las consecuencias directas sobre las condiciones de vida de la población, los programas de protección social y los programas de inclusión sociolaboral y productiva ocupan un lugar destacado en el marco de las estrategias emprendidas para la reducción de las desigualdades de los trabajadores de la economía informal y para mejorar los ingresos y condiciones laborales de los trabajadores autogestionados.

En relación con eso, el abordaje de la pobreza y la desigualdad social implican desarrollar de manera integrada y coordinada políticas para la inclusión social y para la inclusión laboral, entendiendo como tales a las acciones que promueven el ejercicio de los derechos, la participación en la vida comunitaria, el acceso a los servicios de educación, salud y cuidado y a la vivienda e ingresos suficientes y en cuanto a lo laboral el acceso al mercado de trabajo con las condiciones que implica el trabajo decente (Abramo, Cecchini, y Morales, 2019).

Los programas de protección social no contributivos –los programas de transferencia de ingresos condicionado, los programas de inclusión laboral y los programas de fortalecimiento de procesos productivos destinados a las experiencias asociativas de la economía social y popular– se caracterizan por la capacidad para incluir a sectores tradicionalmente excluidos como son los trabajadores informales a distintas prestaciones y beneficios que permiten reducir brechas de desigualdad entre trabajadores formales y trabajadores informales, así como también contener social y económicamente a los sectores de mayor vulnerabilidad.

En el año 2002, en base al Plan de Emergencia elaborado por el entonces gobierno previsual, se lanzó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Estaba a cargo del Ministerio de Trabajo

de la Nación, y unificaba otros programas de subsidio al ingreso constituyéndose como un seguro social para desocupados con hijos menores. Los beneficiarios recibían un apoyo económico con la exigencia de realizar una contraprestación que podía consistir en una actividad laboral, comunitaria, educativa o de capacitación. Este Plan alcanzó en sus inicios a casi 2 millones de trabajadores desocupados e informales, logrando contener la situación de emergencia económica de gran parte de la sociedad y el conflicto social que se manifestaba en las calles y piquetes ante el estallido social de fines del 2001 (Rebón, 2018).

En el 2004, en el marco de un proceso de ordenamiento y revisión de ese Plan, los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo presentaron una propuesta que diferenciaba a los receptores del subsidio entre empleables, inempleables y vulnerables sociales. Con el objeto de promover la inserción laboral de quienes se encontraban entre los empleables se implementó el Seguro de Capacitación y Empleo que implicaba un subsidio económico acotado en el tiempo y actividades de capacitación para el trabajo. En el 2006, en esta misma línea se procedió al traspaso de las titulares mujeres con hijos a cargo que fueron consideradas como inactivas por la presunta dificultad de compatibilizar el trabajo con las tareas de cuidado al Plan Familias por la inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social. Éste consistió en un subsidio al ingreso, mientras que la contraprestación se concentraba en el cumplimiento de la escolarización y cuidado de la salud de los niños a cargo (Gamallo, 2017).

Más allá de las debilidades detectadas y de los ajustes que sufrieron, esos programas se convirtieron en el punto de partida de las estrategias de protección social para trabajadores desocupados e informales. La masividad alcanzada, el desarrollo de estructuras institucionales y la integración con otro tipo de beneficios los convirtieron en la base para organizar la construcción de una política social inclusiva que alcanza su mayor expresión con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a fines del 2009 (Rebón, 2018).

Por otra parte, en un contexto de crecimiento económico y de priorización del gasto social, surgieron una serie de intervenciones con el objeto de vincular la política social con el ámbito de la producción e impulsaron iniciativas para promover la autogestión asociativa en poblaciones conformadas por trabajadores informales y desocupados crónicos. Estas políticas públicas emergieron teniendo en cuenta los modos de organización propios de la economía social y solidaria, de los trabajadores de empresas recuperadas y de los movimientos de trabajadores desocupados que, como se mencionó en el Capítulo 2, habían ganado protagonismo político enfrentando las políticas neoliberales y buscado en el desarrollo de emprendimientos productivos recursos para la supervivencia en un contexto de profunda crisis económica y social (Ciolli, 2015; Hudson, 2018).

En paralelo desde el MDS se creó en el 2003 el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, a fin de contribuir a los ingresos de las familias más vulnerables a través de su participación en emprendimientos productivos autogestionados. Su punto de partida fue el reconocimiento de la imposibilidad del mercado de trabajo de absorber al conjunto de las personas en condiciones económicamente activas, Por ello otorgó apoyo económico y asistencia técnica para la inserción de proyectos productivos en procesos de desarrollo local impulsados por la política económica de fomento a la producción. Así, con la finalidad de superar las prestaciones asistenciales tradicionales masificó la entrega de herramientas financieras como subsidios y créditos para capital de trabajo a grupos que excluidos del sistema financiero formal y del mercado de trabajo como un mecanismo para mejorar sus ingresos, a través de la iniciación o fortalecimiento de emprendimientos productivos (MDS, 2005).

Esta política se destacó principalmente por la construcción de una institucionalidad que vincula lo social y lo económico productivo como eje de un nuevo modelo de políticas sociales a partir de la incorporación de la dimensión de lo socioproductivo en las políticas sociales y el impulso hacia la creación de estructuras institucionales conformadas por equipos técnicos especializados en las áreas sociales de los Estados provinciales y municipales que tradicionalmente se ocupaban de la asistencia social (Ciolli, 2015). En tal sentido, con relación a la lógica histórica de intervención social vinculada con la asistencia y la promoción, el Plan logró abordar la dicotomía entre lo social (con la asistencia, el acompañamiento de los sectores vulnerables y el fomento de capacidades pero sin llegar a la inserción laboral) y lo económico (con la inserción socio laboral de los vastos sectores de la población con problemas de empleo) y promover el vínculo con los actores del sector privado a nivel local y regional, generar estrategias de mejora de la calidad de la producción y la incorporación del sector privado como agente de desarrollo y en la consolidación de cadenas de valor (Ciolli, 2015; Rebón y Roffler, 2007). Desde el punto de vista conceptual introdujo a la “nueva economía social, que identificaba experiencias asociativas surgidas como respuesta a la crisis, nucleadas en las organizaciones populares protagonistas de las acciones de protesta” (Gamallo, 2017, p. 22), transformando “la protesta reivindicativa en propuesta productiva” (ídem).

Por otra parte, el Ministerio de Trabajo lanza el Programa Trabajo Autogestionado (PTA) en el 2004, a fin de brindar apoyo financiero y técnico para la sustentabilidad de las cooperativas formadas por obreros de empresas recuperadas ante la quiebra y el abandono por parte de los empresarios en el periodo anterior y a las experiencias asociativas preexistentes, tanto como a la incubación de cooperativas creadas a partir del mismo programa (Pico, 2015). Si bien en sus inicios se orientó exclusivamente a distribuir subsidios y brindar asesoramiento a las empresas

recuperadas, seis años después se ampliaron las prestaciones a emprendimientos de organizaciones sociales de base integradas por colectivos de alta vulnerabilidad social y que cumplieran con el modelo de autogestión asociativa (Hudson, 2018).

La creación del PTA es el resultado de un proceso de cambio en el modelo de desarrollo productivo y de intervención del Estado. Entre 1998 y 2002, cuando la crisis económica alcanza su punto más alto en términos económicos y sociales, surgen los primeros casos de trabajadores que se organizan en proyectos asociativos y autogestionados para dar continuidad a la actividad productiva y así conservar su trabajo y fuentes de ingresos conformando las primeras experiencias de Empresas Recuperadas por Trabajadores<sup>13</sup>. Esto posibilitó la generación de canales de comunicación directos con los trabajadores de las empresas recuperadas y la construcción proyectos para el apoyo de estas unidades productivas que habían surgido en la crisis del modelo neoliberal y que se presentaban como una forma alternativa de inclusión laboral y sostenimiento de los ingresos (Hudson, 2016; Pico, 2015).

Profundizando las respuestas estatales ante la imposibilidad de generar puestos de trabajo asalariado para el conjunto de la población económicamente activa, en el año 2009, comienza la implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabajo (PRIST-AT), a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Este programa, dando continuidad a la promoción de la inclusión laboral, otorgó financiamiento directo a cooperativas de trabajo promoviendo la formalización de grupos asociativos existentes y/o formados bajo programa y se constituyó en una herramienta para habilitar recursos políticos, económicos y trabajar en el territorio en articulación con los tres niveles de gobierno. En un contexto de amesetamiento del crecimiento económico y aumento del empleo y de crisis política por la pérdida de las elecciones de medio término, este programa combinó en su diseño conceptos de capital humano y de la economía social, prestaciones que incluyen la transferencia de ingresos y capacitaciones a nivel individual, el financiamiento para capital de trabajo e insumos y la asistencia técnica para la conformación y administración de las cooperativas. También se proveyeron elementos vinculados con la seguridad del trabajo como cascos, guantes, calzado y ropa adecuada y se contrataron seguros por accidentes personales (Gamallo, 2017).

Es importante subrayar que el inicio del PRIST-AT marcó “un cambio de rumbo de los planes de empleo, a partir de entonces únicamente se otorgaron subsidios a trabajadores informales y desempleados crónicos si se organizaban en cooperativas” y sin “expectativas sobre la capacidad de producción y comercialización” (Hudson, 2018, p. 621), las actividades laborales

---

<sup>13</sup> Durante 1999 y 2017 se recuperaron 367 empresas privadas, que en el proceso de formalización y legalización se transformaron en cooperativas, con una tasa de supervivencia del 97% (Hudson, 2018).

se orientaron a la realización de obras públicas municipales de baja complejidad y la prestación de servicios de mantenimiento en espacios públicos locales (Hudson, 2018).

En esa línea, en el 2013 y desde el mismo Ministerio, comienza la implementación del Programa Ellas Hacen, destinado a mujeres desocupadas con tres o más hijos menores de 18 años o con discapacidad a cargo, residentes en villas o asentamientos, jefas de hogar monoparentales y/o víctimas de situaciones de género. Continuando con la línea de la inserción laboral, se conformaron cooperativas de trabajo para la realización de obras de infraestructura en municipios y provincias. También se incorporaron instancias de acompañamiento a los grupos asociativos para la organización del trabajo, la administración de las cooperativas y la promoción del trabajo comunitario. En cuanto a la formación se articuló con programas de terminalidad educativa, formación en oficios, diplomaturas y tecnicaturas universitarias en economía social, cooperativismo, entre otros (Gamallo, 2017).

Ambos programas marcan un hito en cuanto a las políticas sociales de inclusión sociolaboral, parten del reconocimiento de la imposibilidad del mercado de trabajado de asalariado de generar puestos de trabajo para el conjunto de la población e incorpora las problemáticas desde la perspectiva de la igualdad de género. El programa “Ellas Hacen” articula instancias de prevención de la violencia de género y espacios de desarrollo infantil que permitan compatibilizar el trabajo con la carga de cuidado familiar. Se destaca también que estos programas se basan en el trabajo asociativo que corresponden con la asociatividad forzada que plantea Hudson (2018) mencionada en el capítulo anterior. Es decir, los grupos asociativos para la producción son impulsados desde la misma política estatal para poder acceder a las prestaciones y presentan bajas o nulas probabilidades de continuidad cuando finaliza el proyecto que están realizando como unidad productiva.

Sin embargo, la envergadura alcanzada por los programas de inserción productiva y laboral estuvo atravesada por disputas a nivel territorial. Los gobiernos locales recibían importantes fondos del gobierno nacional para la asistencia social, para la realización de pequeñas obras públicas y tareas de mantenimiento de los espacios públicos que se combinaron con objetivos de distribución de recursos para la contención social y de conflictos políticos territoriales a partir de la inclusión en una segunda etapa de organizaciones y movimientos sociales en las Unidades Ejecutoras (Gamallo, 2017). Esto no inhabilita a observar que estos programas, igual que su antecesor el Manos a la Obra, estuvieron signados por la masividad y la posibilidad de distribuir recursos a actores políticos y sociales de diverso origen. Además de introducir la discusión sobre el peso y la legitimidad de representación política entre los gobiernos locales y

las organizaciones sociales con anclaje territorial, generaron interrogantes acerca de la autonomía económica y de las cooperativas con respecto al Estado.

A partir de diciembre del 2015, con el cambio de gestión gubernamental se producen transformaciones en el modelo económico y financiero, lo cual produjo la reducción de la actividad industrial al mismo tiempo que se congelaron salarios y aumentaron las tarifas de los servicios públicos y los alimentos provocando una nueva crisis social especialmente para los sectores más vulnerables ante las políticas promercado. También afectó a los programas sociales que sufrieron modificaciones en la estructura presupuestaria y principalmente en su enfoque con la reconversión del Programa “Argentina Trabaja” y el de “Ellas Hacen” en el Programa de “Transición al salario social complementario”, y en el Programa “Hacemos Futuro” creados en 2017 y en 2018 respectivamente. El primero de estos tenía como objetivo acompañar el tránsito de trabajadores que habían concluido su participación en programas o acciones de empleo. El segundo apuntaba a incrementar la autonomía económica, la integración social y el bienestar general de personas en riesgo o situación de vulnerabilidad social, a través de la educación formal, el acceso a la salud y las prácticas formativas, con perspectiva de género y diversidad sexual. Si bien en ambos casos aumentan los destinatarios bajo programa hasta el 2019 y se conserva la transferencia económica personal, se elimina el componente cooperativo y de promoción comunitaria que implicaba el objetivo de inserción sociolaboral y se hace hincapié en la responsabilidad individual de la situación de pobreza y/o desocupación (Gamallo, 2017; Hudson, 2017).

A fines del 2019 asume un nuevo gobierno de corte progresista que manifestaba el interés de dar continuidad al Nuevo Estado Social iniciado en el gobierno kirchnerista. En un contexto en el cual los problemas estructurales del mercado de trabajo argentino se habían agravado por efecto de la caída de la productividad y que tuvo como consecuencia la caída de los niveles salariales y una mayor precarización laboral en todos los sectores de la economía, se sumaron las consecuencias de la pandemia COVID-19. Las restricciones que implicaron la emergencia sanitaria a nivel internacional agravaron la situación: cayó la tasa de actividad, aumentó el desempleo y los trabajadores informales y/o autogestionados se quedaron sin ingresos ante la imposibilidad de desarrollar sus actividades productivas (De Paula y Rebón, 2023; Ledda, 2023). En este escenario, los programas de transferencia de ingresos e inclusión laboral del Ministerio de Desarrollo Social recién mencionados, se unifican en el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo, cuyo objetivo es contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y generar nuevas propuestas productivas y fortalecer las existentes, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo

de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica. Cabe destacar que el Programa adquirió características propias de los programas de asistencia y contención social superando desde fines del 2021 a 1.200.000 titulares (De Paula, y Rebón, 2023).

En cuanto al enfoque el Programa Potenciar Trabajo propuso un cambio sustancial con respecto a sus antecesores, el cual consiste en el reconocimiento de las diversas formas que adquiere el trabajo en la sociedad post salarial. En su diseño e implementación se amplía la vinculación con el mundo del trabajo y se introduce el trabajo comunitario -como el cuidado en comedores, centros de desarrollo infantil, actividades de promoción de la salud y culturales en los barrios- como posible contraprestación para los titulares. El Programa introdujo una nueva discusión con respecto al concepto de trabajo y los caminos para acceder a los derechos laborales al reconocer como trabajo dicha participación en actividades comunitarias y tareas sociales que garantizan la reproducción comunitaria y barrial, así como también a la diversidad de actividades productivas de la economía social y popular (Ledda, 2023).

Con el antecedente de haber impulsado la Ley de Emergencia Social que estableció la incorporación del Salario Social Complementario en los programas sociales, actual prestación monetaria del Potenciar Trabajo, los movimientos sociales ampliaron su representación asumiendo sus representantes como funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y en particular en la implementación del mencionado programa (Ledda, 2023). En este contexto, las asociaciones y cooperativas de trabajo conformadas por movimientos sociales se posicionan como actores fundamentales en el desarrollo del Programa. Mientras que los programas que lo precedieron los gobiernos locales resultaron la contraparte exclusiva para la realización de las contraprestaciones, los movimientos sociales representan al 80% de las Unidades de Gestión que ejecutan los subsidios para el desarrollo de las actividades productivas, comunitarias y educativas (De Paula y Rebón, 2023).

En síntesis, la introducción de la promoción de la economía social y solidaria y el cooperativismo en el diseño e implementación de políticas sociales constituye la principal innovación dirigida a la inclusión laboral y productiva de los Programas reseñados. En una primera etapa fundacional, el Plan “Manos a la Obra” se orientó al desarrollo local e introdujo el micro emprendedurismo como respuesta al desempleo que luego amplió con el financiamiento de encadenamientos productivos y servicios de apoyo a la producción. Luego el PTA del Ministerio de Trabajo y el PRIST-AT junto a “Ellas hacen” del Ministerio de Desarrollo Social se constituyen como los principales programas que integran a las nuevas formas de trabajo, producción y generación de ingresos de los sectores vulnerables e impulsan la formación de cooperativas como herramienta de autoempleo en un periodo en que el mercado

de trabajo volvió a limitar la inserción de la fuerza de trabajo disponible y de mayor vulnerabilidad. Por su parte el programa más reciente, “Potenciar Trabajo”, impulsa el reconocimiento de las actividades comunitarias, principalmente aquellas vinculadas con los cuidados y la promoción social en los barrios populares como formas de trabajo que implican la necesidad de protección y obtención de ingresos.

La revisión de las distintas investigaciones y análisis de los programas de protección social e inclusión social implementados desde comienzo de siglo hasta la actualidad, indican que la preocupación por los ingresos y la inserción laboral en un mercado de trabajo que presenta limitaciones para incluir a la totalidad de la fuerza de trabajo y generar empleos de calidad es una constante para los diferentes gobiernos del periodo. Los programas desarrollados en el presente apartado dan cuenta de la necesidad de atender con diferentes estrategias la precarización laboral, la inestabilidad de los ingresos y al mismo tiempo contener las demandas de los sectores populares.

### **3.5 Los desafíos de las políticas de protección social e inclusión laboral**

La combinación de estrategias y políticas públicas destinadas al tratamiento de la informalidad laboral dan cuenta de la centralidad y envergadura que adquiere para el desarrollo de los países. La relación de la informalidad laboral con la pobreza, la desigualdad entre los trabajadores asalariados formales y aquellos que presentan una inserción laboral informal y el bajo valor que se le otorga al trabajo de quienes se desempeñan en unidades productivas de baja escala y baja productividad la posicionan como un problema de carácter social.

Entre el 2003 y el 2015, el contexto de crecimiento económico y creación de empleo, como se desarrolló en el presente capítulo, fue acompañado por la expansión de la inversión pública social y la implementación de políticas públicas “dirigidas a la extensión de la protección social con un horizonte de universalidad, así como políticas públicas en el ámbito social y el mercado de trabajo, de carácter redistributivo e incluyente que lograron una significativa reducción de la pobreza y de la desigualdad de los ingresos” (Abramo, Cecchini y Morales, 2019, p. 17). En el marco de la búsqueda de respuestas al desempleo y a la informalidad laboral, como se planteó en el punto anterior, comenzaron a cristalizarse áreas gubernamentales, diseñarse programas sociales y destinarse recursos financieros y técnicos para fomentar el modelo de autogestión para la producción y el trabajo que significaba al mismo tiempo extender el cooperativismo a otras experiencias de inclusión laboral y productiva. De esa manera, ante el reconocimiento del agotamiento del modelo del trabajo asalariado y de las posibilidades de pleno empleo se promovieron nuevas formas de inclusión laboral. Así, “la pretendida hegemonía de la industria

y el trabajo formal, se vio desbordada por una combinatoria de empleos, subsidios y otras estrategias precarias de generar ingresos” (Hudson, 2017, p. 627).

A partir del 2016, la fragilidad de los logros en materia social y en particular de la integración social a través del trabajo decente, alertan acerca de la capacidad de las políticas públicas específicas para generar empleo con derechos laborales y de la seguridad social en una economía con problemas de tipo estructural que absorben situaciones críticas a nacional e internacional. Un importante desafío en este sentido lo constituye la baja flexibilidad de la matriz económica productiva, que en el caso argentino continúa presentando una alta dependencia de la producción del sector primario y un sector industrial muy frágil ante la disminución y volatilidad del crecimiento económico que producen las crisis internacionales, los fenómenos climáticos como las sequías locales y eventos como la pandemia del COVID19 (Abramo, 2021). Como se sostiene a lo largo del documento, el mercado de trabajo tradicional resulta insuficiente para incluir a la totalidad de la fuerza de trabajo y eso lleva a revisar lo que se entiende por trabajo en las condiciones actuales y la necesidad de ampliar el concepto e incluir nuevas formas de trabajo a partir de la participación en actividades socio productivas.

La discusión acerca del concepto actual de trabajo como plantea Ledda (2023) se da en un marco de ampliación y redefinición de los programas de transferencias de ingresos que buscan vincular el salario social complementario como piso de protección social y la inclusión sociolaboral a partir de la participación en actividades productivas y comunitarias. Esto conlleva, por un lado, a consolidar el reconocimiento de las limitaciones del mercado de trabajo para asegurar el acceso a los derechos laborales y, por el otro, el desafío de dar continuidad a estrategias que permitan a los trabajadores y a los destinatarios de programas de transferencia de ingresos con contraprestación sociolaboral alcanzar derechos laborales y sociales.

El desafío más importante está dado por la necesidad de generar sinergias entre los distintos actores del sistema productivo local, creando así cadenas de valor a nivel territorial. En tal sentido, es central el papel otorgado a los Estados en todos sus niveles, en el marco de la promoción de estrategias de trabajo en conjunto con el sector privado tanto a través de su participación en espacios multiactorales de identificación de sectores productivos estratégicos como en cadenas productivas que vinculen a los grupos de emprendedores con los productores y actores de la economía local. Para ello, es necesario comprometer niveles más amplios - provinciales y nacionales- no sólo locales, que generen condiciones estructurales (normativas por ejemplo) que favorezcan la sustentabilidad de las actividades productivas y la vinculación con los circuitos formales de la economía.

## **CAPÍTULO 4**

### **La construcción de las políticas públicas para la inclusión social y el trabajo autogestionado en el municipio de General San Martín**

El presente Capítulo trata acerca de los resultados de la investigación realizada a partir del estudio de caso en el municipio de General San Martín, y particularmente del proceso de construcción de la política pública para atender a las nuevas formas que adquieren el trabajo y la producción desde la autogestión asociativa y la inclusión social. Estudiar este proceso supone explorar el surgimiento, tratamiento y búsqueda de soluciones a situaciones problematizadas que se introducen en la agenda de gobierno y acerca de las cuales toma posición el Estado (Oszlak y O`Donnel, 1976). Con este propósito se realiza, en primer lugar, una aproximación a las principales características del municipio vinculadas con el perfil productivo y la situación social en el periodo bajo análisis. En segundo lugar, se presentan las condiciones de institucionalidad en que se implementa la política pública bajo análisis, la cual en el marco de las transformaciones de las funciones que han asumido los gobiernos locales en las últimas décadas, han incorporado nuevas áreas y objetivos. Tercero, se desarrolla cómo dicha institucionalización ha dado lugar al abordaje de la informalidad laboral e inclusión socio laboral y su vinculación con la economía social y solidaria desde un área en particular del municipio, encargada de intervenir y resolver la cuestión que presenta aristas estructurales y nuevas formas de manifestación como se desarrolló en los capítulos anteriores. Por último, se exponen los emergentes con relación a la construcción colectiva y cooperativa que surge de la consolidación del proceso de construcción de una política pública integral y asociativa que busca la construcción de una economía social y solidaria.

#### **4.1 El perfil productivo y social del municipio**

El municipio de General San Martín se ubica en el noroeste del denominado conurbano de la provincia de Buenos Aires, y según el Censo de 2022 la población asciende a 450.335 habitantes. Se trata de un municipio altamente urbanizado de la región conocida como Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>14</sup>, con una fuerte presencia del sector industrial (de más del 35%), del sector servicios (31%) y del sector comercio (más del 26%); sin presencia

---

<sup>14</sup> Si bien la expresión presenta múltiples acepciones, cuando se habla del conurbano bonaerense se hace referencia al conjunto de partidos de la Provincia de Buenos Aires que rodea a la Ciudad de Buenos Aires y en su totalidad conforman en Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

del sector primario de la economía (SIPA, 2018). Específicamente su perfil productivo<sup>15</sup> se encuentra representado principalmente por los sectores industria, servicios inmobiliarios, comercio y transporte, dada su beneficiosa ubicación limítrofe, además de los accesos que lo rodean y vinculan con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y otros centros urbanos. Actualmente, se encuentran radicadas en el municipio importantes empresas industriales dedicadas a diferentes sectores manufactureros, entre ellos metalmecánica (máquinas, herramientas, accesorios para otras industrias, entre otros), autopartes, plástico, textil y calzado, industria farmacéutica y componentes médicos, electrónica, alimentos y muchos otros sectores que proveen a otras industrias. Esta diversidad del tejido productivo facilita a cualquier empresa a contar con una vasta red de proveedores y clientes relativamente cerca. Asimismo, la confluencia de distintos tipos de empresas permite obtener un clima propicio para el desarrollo productivo<sup>16</sup>. Según el Centro de Economía Regional de la Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM, la actividad productiva de General San Martín tiene un gran impacto a nivel nacional y provincial. En el año 2017 el Producto Bruto Geográfico (PBG) del partido alcanzó aproximadamente los \$139.500 millones, lo que representa el 3,84% del PBI provincial y el 1,32% del nacional. La industria resulta el principal sector económico del municipio, representando cerca del 60% de su valor agregado (Observatorio Industrial San Martín, 2020). El sector que mayor cantidad de empleo genera es el metalmecánico. Este dato resulta de importancia para la vinculación que realiza el gobierno local con las distintas especialidades de las escuelas técnicas, los centros de formación profesional y la formación terciaria, ya que facilita la orientación de las capacitaciones hacia la formación en aspectos que demanda el sector productivo local, buscando mejorar los niveles de empleabilidad (Fontanet, 2020). En cuanto a la población económicamente activa (PEA), según datos del último Censo Nacional de Hogares y Población 2022, se encuentra conformada por un total de 240.522 personas de las cuales 23.288 se encuentran desocupadas. En el marco de este trabajo, se destaca que entre la población ocupada como servicio doméstico, empleados obreros y trabajadores familiares se encuentran un total de 139.792 trabajadores de los cuales 9.690 no cuentan con ningún tipo de aporte y acceso a la seguridad social (INDEC, 2022).

---

<sup>15</sup> El perfil productivo se define en base a las principales actividades del municipio según, en primer término, en su participación en el PBG y, seguidamente, según la demanda de empleo que generan.

<sup>16</sup> En 1988, el Partido de General San Martín fue declarado como la Capital de la Industria por la Ordenanza N° 3588 del Consejo Deliberante, con un fuerte reconocimiento del sector PyME, dada su importante presencia de empresas y talleres. Las consecuencias de la crisis socioeconómica de finales del siglo pasado y principios del siglo XXI significaron el cierre de una importante cantidad de industrias, aspecto que percibió una mejora durante el proceso de reindustrialización iniciado en el 2002.

En términos generales, el municipio refleja la realidad social y económica nacional, problemas de larga data vinculados con las transformaciones del mundo del trabajo que dan lugar a la indigencia, la pobreza y el desempleo. Con respecto a la situación social, presenta marcadas desigualdades propias de las grandes ciudades. Por un lado, una clase social media y media alta en la zona centro y lindera con la CABA y por el otro, sectores de la población en situación de vulnerabilidad en la zona norte de la ciudad donde se concentran 200 mil habitantes en asentamientos y villas de emergencia (Fontanet, 2020). La conflictividad social que se traduce en demandas hacia el gobierno local, también se manifiestan en el surgimiento de organizaciones sociales y comunitarias que desarrollan unidades de producción, comercialización y consumo como estrategias de supervivencia.

En ese escenario el municipio de General San Martín, al igual que muchos municipios del conurbano bonaerense, enfrenta desafíos singulares derivados de su densidad poblacional, diversidad cultural y estructuras económicas heredadas. Las características industriales y la arraigada tradición laboral representan tanto un legado como un potencial para la innovación económica, sin embargo, en un contexto signado por la informalidad laboral y las dificultades para acceder al trabajo de calidad y con ingresos que posibiliten una vida digna, es crucial explorar modelos alternativos que promuevan la participación ciudadana y la equidad económica (De Paula y Rebón, 2023).

#### **4.2 Nuevas funciones y capacidades institucionales de los gobiernos locales**

Durante la última década del siglo XX, la interacción de factores locales, nacionales, regionales e internacionales afectó el contexto y la dinámica interna de los gobiernos locales produciendo un proceso de transformación con relación a las funciones y roles que desempeñaban tradicionalmente. Los municipios, a partir de la globalización de la economía, las tendencias a la integración regional, la reforma del Estado nacional y las distintas crisis económicas recurrieron a formas alternativas para gestionar la ciudad y al mismo tiempo asumieron el rol de promotores del crecimiento de la economía, así como también de la inclusión de vastos sectores de la sociedad a nivel local. Esto último significó que los gobiernos municipales abandonaran su rol de meros prestadores de servicios urbanos como recolección de residuos, el alumbrado y el ordenamiento del tránsito para ocuparse activamente del desarrollo económico y social de manera equitativa y ordenada (Rebón, 2015)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Los gobiernos municipales no han resultado ajenos a los procesos de Reforma del Estado iniciados en la década 90. Junto a la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía, se implementó una reforma de la administración pública que significó la descentralización de competencias a las provincias, principalmente

En términos generales, los municipios argentinos han ampliado no solo su agenda de intervención sino también sus capacidades institucionales, entendiendo como tales al sistema de relaciones de poder, de recursos económicos, el marco legal y la legitimidad y se relaciona directamente con las funciones y competencias que se asignan a los organismos responsables de ejecutarla en el gobierno municipal más allá de los arreglos normativos que fijan la Constitución Nacional y las Constituciones provinciales<sup>18</sup>. En conjunto implican cierto ordenamiento de los recursos humanos, financieros y técnicos para, en este caso, promover una gestión factible y responsable en los municipios (Pardo, 2010; Repetto, 2003).

Un aspecto central en esta dimensión de análisis son las reglas de la administración pública que regulan el funcionamiento del aparato estatal, los procedimientos administrativos, la conformación y cambio de las estructuras organizativas y la inclusión de recursos humanos profesionalizados. Así, las capacidades institucionales de los gobiernos locales adquieren suma importancia con relación al desempeño y a la efectividad de las políticas para el desarrollo económico y la inclusión social y definen la posibilidad de alcanzar los objetivos políticos, económicos y sociales propuestos por las autoridades municipales. En este marco, cuando se hace referencia a la capacidad de las instituciones, se trata del modo en que la definición de roles y funciones, los procedimientos administrativos y los recursos humanos disponibles permite hacer frente a los problemas de gestión que se presenten (Repetto, 2003; Pardo, 2010). Las políticas públicas no son ajenas ni neutrales. El análisis de las instituciones gubernamentales y las acciones que se desarrollan en materia de inclusión laboral y productiva para los sectores excluidos del mercado de trabajo moderno debe considerar el contexto histórico, el régimen de desarrollo económico y el modelo de Estado en que se sitúan las intervenciones públicas que forman parte del objeto de estudio de la presente tesis. Asimismo y asumiendo que las capacidades institucionales conforman el sistema de relaciones donde interactúan actores con diferentes intereses y recursos, el estudio de estas políticas en el municipio de General San Martín demanda de la revisión no sólo de los términos conceptuales

---

las referidas a la administración de la educación, la salud y la vivienda social abandonando así, el modelo centralista característico del Estado argentino. Ante la emergencia de un nuevo esquema de distribución de competencias, que, si bien en términos normativos no alcanzó a los gobiernos municipales como sucedió con los gobiernos provinciales, éstos asumieron una agenda más amplia que incluyó un conjunto de nuevas funciones en un contexto de descentralización de los costos de las crisis de la época. De acuerdo con Cravacuore (2005) los gobiernos locales con mayores capacidades institucionales asumieron en este escenario, un conjunto de nuevas responsabilidades que incluyen múltiples esferas como la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la defensa al consumidor, el acceso a la justicia, entre otras.

<sup>18</sup> La consolidación de las capacidades institucionales o la institucionalidad se manifiesta a través de leyes u otras normativas, así como también, en las reglas de juego informales que definen las capacidades de poder y los recursos con que cuenta una organización para efectivizar sus funciones y competencias.

acerca del problema de la inclusión laboral y el abordaje desde la economía social y solidaria que propone sino también la materialización para su atención de un área específica de gobierno. Se hará referencia especialmente a las funciones de promoción económica y la promoción social que han adquirido un importante desarrollo alineado con el modelo de Estado inclusivo presentado anteriormente. Este binomio significó para los gobiernos municipales la creación de áreas especializadas, la asignación de recursos propios y principalmente asumir el rol de agente catalizador del desarrollo local con especial énfasis en el sector conformado por pequeñas y medianas empresas y en cuestiones fundamentales como el desarrollo de infraestructura para la producción, la capacitación de recursos humanos y la creación de empleo. Con respecto a esto último se destaca el apoyo a las unidades productivas autogestionadas y al cooperativismo como estrategia de inclusión social y laboral, que significaron, entre otras cuestiones, que estas formas de organización productiva vinculadas a la economía social y solidaria y al desarrollo de las localidades adquirieran un protagonismo significativo en la agenda de la política social y en el discurso de los principales actores gubernamentales y no gubernamentales.

A partir de la crisis del 2001/2002, como se desarrollo anteriormente, los gobiernos nacional, provinciales y municipales así como también organizaciones sociales, empresas recuperadas, movimientos sociales y cooperativas han promovido experiencias productivas e inclusivas desde el punto de vista social y laboral, a través del financiamiento y la asistencia técnica a emprendedores, fondos de crédito, ferias de comercialización y otras formas de economía por fuera de la lógica del mercado. No obstante, uno de los principales desafíos en cuanto a su desarrollo a nivel local se encuentra en la posibilidad de incorporar estas experiencias al conjunto de los sistemas productivos locales, dotándolas de mayor calidad, escala de producción e ingresos obtenidos.

#### **4.3 Institucionalidad de la política para el trabajo autogestionado y la inclusión social**

En el año 2011, el comienzo de la gestión del intendente Gabriel Katopodis significó un cambio de paradigma en la gestión local con respecto a los aspectos productivos y la generación de trabajo a partir de haber adoptado una estrategia caracterizada por la presencia territorial de los dispositivos municipales, la incorporación de funcionarios con reconocida trayectoria en el campo de la economía social y solidaria y una mayor inversión de los recursos financieros en las zonas con mayor presencia de población en situación de vulnerabilidad social, económica y habitacional (Fontanet, García Tarsia y García, 2022).

“Desde el inicio de la gestión del intendente Gabriel Katopodis se propuso un modelo de presencia estatal en todo el territorio, especialmente en los barrios

populares donde se encuentra la población en situación de mayor vulnerabilidad. Así, llegamos a todos los barrios que habían sido marginados hasta entonces de la presencia territorial, en particular el Área Reconquista que se encuentra ubicada entre la Avenida Márquez y el Camino Parque del Buen Ayre” (Entrevista a funcionario del municipio).

La dimensión política de las capacidades institucionales expresa un proyecto de gobierno (Pardo, 2010) y refleja una perspectiva de inclusión social y laboral con un fuerte andamiaje desde lo colectivo y la gestión asociada que estructuran las políticas públicas destinadas a atender los problemas de la inclusión y el trabajo. En este sentido, la política del gobierno local, toma distancia de los postulados del modelo neoliberal de la década del 90 que consideran el acceso al empleo como una cuestión individual, vinculada con las capacidades de empleabilidad del trabajador y toma posición (Oszlak y O’Donnell, 1976) asumiendo un activo rol con respecto al trabajo autogestionado y a la reconstrucción del entramado social y comunitario.

“El municipio es el territorio donde las demandas ciudadanas alcanzan su máxima proximidad y por lo tanto se presenta como un lugar privilegiado para habilitar procesos colectivos capaces de dar respuestas concretas a dichas necesidades” (Entrevista a funcionario del municipio).

La construcción de una institucionalidad para este tipo de políticas públicas requiere del ordenamiento y disposición de recursos, dispositivos territoriales, normas y procesos, canales de comunicación dispuestos por el Estado local y en articulación con programas del gobierno nacional y provincial que reconfiguren la necesidad del mercado de trabajo tradicional para obtener ingresos para la reproducción de la vida de los trabajadores (Grassi, 2016). En este caso, interesa presentar un ángulo determinado de este proceso: las modalidades de funcionamiento y los arreglos organizacionales que se van poniendo en juego como consecuencia de dinámicas generadas en los contextos de ejecución. Desde luego, esto implica aceptar que la política no se concibe como la expresión de la voluntad omnisciente del Estado, sino como la búsqueda de nuevas modalidades de vinculación entre éste y la sociedad. De manera análoga, no se comprende la política como un sendero predefinido de objetivos, actividades y resultados (aunque sea necesario definirlos), en tanto todos estos componentes son constantemente negociados, consensuados y redirigidos, con miras a lograr mayores niveles de efectividad y pertinencia (Rebón y Roffler, 2007).

A la luz de la revisión del modo de hacer la política municipal para abordar la informalidad laboral y la inclusión socio laboral a través de la creación y/o fortalecimiento de entramados y redes para la producción, la comercialización y el consumo, se observa que el gobierno local de General San Martín ha replanteado la definición de la problemática en torno al trabajo

autogestionado y a los ingresos desde un enfoque colectivo y solidario que supone una manera de entender la sociedad y la relación entre ésta y el Estado. En este sentido, una de las particularidades del nuevo gobierno consistió en la incorporación de dicho enfoque para la integración de un sector de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y el desarrollo de un modelo de gestión que posiciona al gobierno local como agente promotor de unidades productivas autogestionadas y asociativas.

“La economía social y solidaria es una decisión política, es una decisión pensada de los individuos que dicen ‘voy a hacer economía con otros’. Con la experiencia de lo que hice para no morirme, pero le sumo la experiencia de lo asociativo y de la visión conjunta, la dimensión democrática de las decisiones, emancipadora, autogestiva, en donde además fluyen mis necesidades y las necesidades del conjunto, y mis potencialidades y las potencialidades del conjunto, se mezclan todo el tiempo” (Entrevista a Oscar Minteguia del Observatorio UNGS, citado en Munoz, 2017, p. 3).

En este marco y acompañando las estrategias y políticas nacionales orientadas a la recuperación del rol del Estado en materia de inclusión social y desarrolladas en el capítulo anterior, el gobierno municipal incorporó en la agenda de gobierno el problema de la informalidad laboral y las dificultades de acceso al empleo. La delimitación del problema y la definición de la esfera de actuación al interior de la estructura del gobierno local implica la cristalización institucional que da lugar a la atribución de competencias, la asignación de recursos y la creación de unidades gubernamentales específicas para el abordaje de la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1976). En el caso bajo estudio, esta cristalización se materializó en la creación de la Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESyS) dependiente en sus inicios de la Secretaría de Desarrollo Social en el organigrama municipal.

“La finalidad de la Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESyS) radica en diseñar instrumentos integrales que contemplen al sujeto en tanto agente económico con derechos. Por lo tanto, el objetivo de la intervención persigue la generación de empleo y la reproducción social de las familias” (Entrevista a funcionario del municipio).

Desde su creación esta nueva área apuntó a intervenir sobre el mejoramiento y potencialidad de las unidades productivas autogestionadas. A partir de la expectativa en la capacidad socializadora y proveedora del trabajo en general y asumiendo al trabajo autogestionado y en especial al que se desarrolla en las experiencias asociativas como objeto de la política de desarrollo económico y social (Grassi, 2012), la propuesta institucional consistió en articular

múltiples herramientas<sup>19</sup> dirigidas a un sector de la población que presenta barreras estructurales para acceder al empleo formal y ciertas características socioeducativas y principalmente, trayectorias laborales que dificultan su inclusión social a través del mercado de trabajo asalariado.

“El trabajo se concibe desde la reproducción ampliada de la vida, es el ámbito donde, desde intervenciones multidimensionales, se pueden abordar demandas insatisfechas y brechas de desigualdad” (Entrevista a funcionario del municipio).

El proceso de construcción de esta política pública no fue lineal. En este proceso se identifican de manera analítica tres etapas diferenciadas, que no suceden de forma ordenada y planificada<sup>20</sup>. La primera etapa corresponde al período inicial y se sitúa en el comienzo de la gestión de Gabriel Katopodis, a partir de la creación de la DGEsYS. La segunda refiere al proceso de implementación de nuevas herramientas para asistir a las unidades productivas autogestivas y la construcción de entramados sociales para la sustentabilidad de las mismas. La tercera etapa se inicia en el 2020 coincidiendo con las demandas y cambios productivos en la gestión local en el escenario crítico producido por la emergencia sanitaria COVID19. Cabe consignar que esta etapa no será abordada debido al recorte temporal asumido en el presente trabajo.

La primera etapa se desarrolla entre el 2011 y el 2013. La conducción del área estuvo cargo de funcionarios vinculados con movimientos sociales que participaron de los acuerdos políticos que posibilitaron el triunfo electoral. Los funcionarios y técnicos involucrados en dicha época reconocen que en los inicios se apuntó a abordar vínculos con las condiciones de trabajo y la intervención desde la economía social y solidaria entre las prioridades del gobierno local recién asumido. Es decir, esta etapa se caracterizó por el interés de instalar en la agenda pública local una estrategia de intervención social innovadora que articulara lo social con lo productivo, superando la impronta asistencial predominante en el área social del municipio hasta entonces.

“En estos primeros años, el eje del abordaje eran los problemas en torno al desarrollo de la multiplicidad de experiencias vinculadas al trabajo autogestionado y asociativo que habían surgido en su mayoría a partir de las limitaciones y barreras de acceso que presenta el mercado de trabajo asalariado. La gente había iniciado emprendimientos para obtener ingresos desde hacía mucho tiempo, pero no salían de la concepción de que era una actividad transitoria” (Entrevista a ex funcionario municipal).

---

<sup>19</sup> En el próximo Capítulo se presentan las principales herramientas de acuerdo a los ejes de gestión identificados en la DGEsYS para atender los problemas y demandas de los trabajadores y unidades productivas de la economía social y solidaria.

<sup>20</sup> Incluso puede suceder que el tema adquiriera una relevancia significativa en determinados momentos y luego pierda interés ante al surgimiento de nuevas cuestiones en la agenda de gobierno (Oszlak y O'Donnell, 1976).

El recorrido de la DGEyS, sin embargo, no estuvo exenta de dificultades. El enfoque adoptado implicaba conciliar procedimientos administrativos existentes en el municipio e instancias de acercamiento territorial que permitiera contemplar las particularidades de cada tipo de experiencia productiva teniendo en cuenta las necesidades de financiamiento, asistencia técnica y otros servicios de apoyo a la producción y modalidades de acuerdo a perfiles productivos definidos por un conjunto de actores muy heterogéneo.

“La primera etapa incluyó la sanción en el año 2012 de las normas principales para la creación de instrumentos de financiamiento para el sector, la formalización del espacio institucionalizado para el encuentro y construcción asociado con las empresas recuperadas que tienen una importante trayectoria en el municipio y por el registro de empresas sociales y cooperativas. Estas ordenanzas son la madre de todo el proceso de implementación de los instrumentos que comenzaron su ejecución en la segunda etapa”<sup>21</sup> (Entrevista a ex funcionario municipal).

Cabe subrayar que éste fue un momento en el cual se iniciaron vínculos territoriales con los distintos actores con el objeto de generar y orientar la demanda relacionada con las necesidades de trabajadores autogestionados hacia esquemas de políticas sociales con otras bases conceptuales, que incluían además de instrumentos de apoyo, la construcción de lazos asociativos para fortalecer el entramado sociopolítico y económico local que puede otorgar las bases de sustentabilidad a las unidades productivas en el marco de la economía social y solidaria.

“La propuesta es la autogestión y en un nivel más alto la cooperación. Aparecen dificultades que no siempre se presentan como una demanda directa de los trabajadores. Acá interviene la mediación de los actores gubernamentales y sociales, que cumplen un rol fundamental para detectar los emprendimientos productivos, acompañar a los trabajadores en el proceso de constituirse como grupo asociativo a cooperativizarse y en vincularlos con las distintas herramientas que ofrece el municipio con sus propios recursos y en articulación con otros programas de la nación y la provincia” (Entrevista a ex funcionario municipal).

La función de mediación, en esta primera etapa, puso de manifiesto dificultades institucionales y técnicas que se explican por condicionantes históricos y estructurales con relación a la capacidad del gobierno local recién asumido para gestionar políticas de desarrollo productivo con inclusión social y para implementar instrumentos innovadores que requieren autonomía

---

<sup>21</sup> Las ordenanzas que refiere el entrevistado son Ordenanza N°11.327-12 y Reglamentación. Fondo Crédito Solidario; Ordenanza N°11262-12 y su Reglamentación. Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas y Ordenanza N°11.835-15. Programa de Incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas.

política y de gestión. Esto implicó, además de introducir en el área social municipal la concepción de la política social vinculada con lo productivo, la necesidad de generar procesos administrativos y un tratamiento diferenciado para poder otorgar financiamiento a trabajadores que no contaban con los requisitos tradicionales para acceder a un crédito, pero también para poder llevar una mejor administración del mismo.

A modo de ejemplo se menciona el Fondo de Financiamiento Solidario creado por Ordenanza municipal N° 11262-12. Si bien la ordenanza fue sancionada en el año 2012, los primeros créditos fueron otorgados a fines del 2014. La demora en la puesta en marcha se explica por el tiempo que demandaron el diseño de la estructura contable interna y el diseño de la operatoria de otorgamiento y reembolso en acuerdo con área contable municipal y el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires. También fue necesario conformar un equipo técnico de la DGE SyS de acuerdo al perfil que demandaba el trabajo territorial y la gestión de las nuevas herramientas destinadas al trabajo autogestionados, asociativo y cooperativo (Fontanet, 2020). El instrumento articula además con otros programas municipales que promueven la formación para el trabajo y la participación comunitaria otorgando un sentido integral de la política para abordar la informalidad laboral y la precariedad característica de los emprendimientos productivos autogestionados.

“Inicialmente el fondo se conformó con recursos propios y establece un mecanismo alternativo e innovador que permite la inmovilización de las inversiones aplicadas para el fondeo del mismo y la utilización de instrumentos específicos para la gestión, lo que permitió una rendición de cuentas más ágil y una administración más transparente orientada a la reproducción y sustentabilidad del fondo” (Entrevista a funcionario).

La segunda etapa comienza en 2014 con el cambio de la conducción de la DGE SyS. Esto, además, significó dar vuelta la lógica de la gestión para avanzar en la consolidación de un proyecto de la economía social y solidaria y en la construcción de “otra economía”, que en términos de Coraggio (2018) implica una propuesta que no se orienta a la búsqueda de soluciones en términos económicos exclusivamente, sino una propuesta de transformación socioeconómica que conciba lo económico y lo social como esferas integradas.

“La consolidación de un proyecto de la economía social y solidaria o la construcción de “otra economía”, implicaba dar vuelta la lógica de la gestión construir con todos desde abajo y no como propone la gestión de tradicional desde arriba, desde la burocracia diseñamos programas y luego los bajamos al territorio. Sino promoviendo y participando de procesos que trasciendan a nuestra gestión o a un gobierno particular” (Entrevista a ex funcionario).

En ese escenario era necesario gestionar relaciones de mutuo reconocimiento, cooperación, reciprocidad, complementariedad al interior mismo de las unidades productivas asociativas y cooperativas así también como las relaciones entre éstas y en entre éstas el Estado y el mercado.

“Teníamos que tener en cuenta que, las organizaciones de la economía social y solidaria, como los grupos asociativos para la producción y las cooperativas de trabajo, conllevan valores y prácticas democráticas e igualitarias y al mismo tiempo interactúan en lógicas que son propias del sistema capitalista y que les demandan cierta competitividad, calidad y volúmenes a la producción” (Entrevista a ex funcionario).

Entendidas como la esencia de la segunda etapa de gestión, en el siguiente punto se abordan las cuestiones vinculadas con el desarrollo de la política local que demanda de una construcción colectiva para generar condiciones de sustentabilidad a las unidades productivas y a los espacios cooperativos y asociativos. Como se verá a continuación y en el siguiente capítulo, la segunda etapa incluye también el diseño y puesta en marcha de un conjunto de instrumentos para asistir a las unidades productivas en todas sus formas y en los distintos momentos de su desarrollo.

#### **4.4 Economía social y solidaria: construcción institucional y colectiva**

La construcción de la institucionalidad de la política pública se trata de un proceso gradual que puede presentar avances, retrocesos e incluso periodos de estancamiento cuando por su complejidad intervienen distintos ámbitos de la administración pública y particularmente cuando el camino hacia su consolidación debe atravesar diferentes gestiones de gobierno (Oszlak y O'Donnell, 1976). Desde el 2011 la DGE SyS desarrolla sus acciones desde una conceptualización de la política social integral, entendiendo como tal a “aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y social y protección social, implantada, monitoreada y evaluada de forma: a) intersectorial (diferentes sectores) b) descentralizada (gobierno y organizaciones de la sociedad civil) c) participativa (diferentes actores) d) focalizada en las áreas geográficas (es decir, con pertenencia territorial)” (DGE SyS, 2023, p. 3).

En ese sentido, desde esta área de gobierno las acciones para el abordaje del trabajo autogestionado y la inclusión social y productiva se fundamentan en:

“... la promoción de la persona como sujeto activo, portador de derechos y con capacidad de participación, pero que no se trata de un individuo aislado, sino que forma parte de colectivos humanos con sus singularidades, atravesados por la trama social en la que están inmersos, desde ahí nos posicionamos en la búsqueda de la construcción de un espacio inclusivo que fortalezca derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial” (Entrevista a funcionario municipal).

A partir de esta visión compartida entre el equipo de gestión anterior y el actual, la DGEsYS estableció en el diseño macro de las políticas y acciones la perspectiva de la economía social y solidaria para promover un crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo con un gobierno local que asume un rol activo para que se generen y consoliden las condiciones necesarias para que ese crecimiento económico signifique también desarrollo social. Esta integración estratégica busca maximizar “la eficacia de las políticas y programas destinados a fortalecer la economía local y mejora la calidad de vida de los sanmartinenses desde múltiples perspectivas que son tenidas en cuenta para las intervenciones y ejecución de programas específicos” (DGEsYS, 2023, p. 2).

Las nuevas formas de precarización laboral que surgieron como consecuencia de la vigencia de modelo de acumulación que no considera la inclusión de vastos sectores de la población en el mercado de trabajo dieron impulso a experiencias asociativas y de autogestión para la producción en el marco de un entramado de formas novedosas de organización popular que surgieron a partir diversas prácticas solidarias y colectivas en defensa del trabajo (Ciolli, 2015; Grassi, 2012; Maldovan Bonelli, 2019). De esta manera, el marco que otorga la introducción de la perspectiva de la economía social y solidaria da cuenta del modo en que se concibe el problema de la integración social, la de exclusión laboral y productiva y de la reproducción de la vida a nivel de las políticas del gobierno local. En este sentido, el diseño de los programas, dispositivos y múltiples líneas de acción descansa, en el caso de la DGEsYS del municipio de General San Martín, en el potencial de la recuperación de nuevas y tradicionales prácticas de autogestión asociativa, cooperativismo y trabajo comunitario que surge y se reinventa tras la crisis del 2001/2002 cuando se conforman nuevos actores sociales, políticos y territoriales que alcanzaron una importante visibilidad a partir de su accionar en los piquetes, la recuperación de fábricas en quiebra, las asambleas barriales y en la calles en general y que conformaron un nuevo de tipo entramado de redes de solidaridad y contención (Ciolli, 2015; Hudson, 2018). La expresión más masiva y consolidada de este tipo de organizaciones se conformó a partir del agrupamiento de trabajadores desocupados vinculados a partir de la pertenencia barrial o territorial en un contexto de crisis de representatividad por desintegración de los colectivos vinculados al trabajo de las organizaciones sindicales (Ciolli, 2015).

“Con una fuerte decisión política y estratégica, se promovió la participación de distintos actores individuales y asociativos que conforman el entramado de la economía social y solidaria del municipio con el objeto de involucrarlos en los procesos de gestión de la política de inclusión sociolaboral y productiva del municipio” (Entrevista a funcionario municipal).

Considerando que, la práctica de la autogestión habilita la construcción de formas diferentes de organizar la producción, la distribución y el consumo (Maldovan Bonelli, 2018), la intervención sobre las consecuencias de las políticas neoliberales y la ruptura del modelo de distribución y seguridad social estructurado en torno al mercado de trabajado asalariado, implica que el gobierno local asuma un rol central pero que no se constituya como el único actor, en cuanto a la institucionalización de la política pública y movilizador de recursos, para la promoción de la cooperación y la autogestión asociativa y de las prácticas basadas en la participación social y la solidaridad colectiva. La construcción de un proyecto que se contraponen al modelo capitalista, es el resultado y reflejo de las relaciones y disputas entre la sociedad y el Estado, relaciones sociales de las cuales a su vez el Estado local forma parte. El rol del Estado es fundamental, pero debe ser un Estado abierto y permeable a la participación de otros actores y a las propuestas que surjan de la sociedad civil y sus organizaciones (Hintze, 2013). Así, en cuanto a los procesos de construcción de la institucionalidad, adoptar un modelo de economía social y solidaria para la implementación de las políticas públicas destinadas a la inclusión laboral y social implica voluntad política y el transitar un proceso de construcción de un sistema de reproducción económica y social que se sustente en colectivos organizados y participativos y en una articulación estatal hacia el interior de la administración local y con los actores que actúan y se relacionan con este tipo de experiencias.

“La mirada tiene que ser integral y desde la cooperación, la solidaridad, la igualdad. El problema es la exclusión, no el financiamiento o la comercialización, las herramientas por sí solas no hacen nada, pueden ser una puerta de entrada al sistema de la economía social, pero si no se establecen vínculos territoriales y no se construye el entramado asociativo y cooperativo no hay posibilidades de sustentabilidad” (Entrevista a ex funcionario).

Desde la DGE SyS entienden, entonces, el rol del gobierno local para la co-construcción de la política de inclusión laboral desde la perspectiva de la economía social y solidaria, a partir de la generación de canales de participación, asociatividad y construcción de un escenario posible para el desarrollo de las unidades productivas autogestionadas y asociativas y el mejoramiento de los ingresos. Puntualmente, en la segunda etapa de gestión de la Dirección, reconocen la necesidad de una construcción colectiva y horizontal, donde el municipio puede intervenir promoviendo o acelerando estos procesos e incluso fomentarlos cuando en situaciones de conflicto o contexto de crisis se reduce la intensidad de la participación y la posibilidad de acuerdo entre los actores locales.

“Hay que traerlos e invitarlos todo el tiempo a los procesos asociativos porque si no, están muertos, es el piolincito más finito por donde se va a cortar la cosa. Entusiasmarlos con algo para que no sean carne de cañón, como el emprendedurismo individual, nosotros no podemos... porque estarían todos muertos en poco tiempo. La experiencia en San Martín, abrevada por nuestros recorridos previos, ve que a ese actor lo tenemos que animar a que haga con otros. Tal vez no producir, porque eso es lo más difícil quizá, pero si lo demás: puede consumir con otros, puede comercializar con otros, puede financiarse con otros, puede resolver los problemas de diseño con otros, puede meditar con otros, puede rezar con otros, puede gastar la vida con otros” (Entrevista a Oscar Mintegua del Observatorio UNGS, citado en Muñoz, 2017).

En base al documento institucional citado, la DGEsYS, adoptó entonces un modelo de gestión asociativa con organizaciones sociales, cooperativas y otras formas de organización del trabajo autogestionado para la implementación de una estrategia de apoyo integral a la economía social y solidaria con enfoque territorial de reciprocidad y co-gestión en el plano de la solidaridad: la responsabilidad compartida. Esto le otorga a la gestión un principio de asociatividad, entendiendo que los problemas vinculados con la inclusión laboral y social que atiendan los ingresos y las condiciones de trabajo y que al mismo tiempo vele por la capacidad de sustentabilidad y autonomía de las unidades productivas no puede ser resueltas por un único actor o por un área puntual del gobierno municipal, aunque este pueda liderarlo actuando como agente catalizador. De acuerdo con Hintze (2013), la intervención gubernamental parte de reconocer al territorio como el ámbito propicio para la articulación de actores y recursos de las políticas de inserción laboral e inclusión social. En el sentido de que “las organizaciones socioeconómicas solidarias en las cuales se expresa el trabajo autogestionado y asociativo están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo a distintas escalas” (Hintze, 2013, p. 249).

A modo de conclusión, la gestión asociativa y la co-construcción de estos procesos implica que un conjunto de actores y organizaciones se encuentren a trabajar en pos de objetivos compartidos, siendo corresponsable del proceso de trabajo. El desafío consiste en la posibilidad de construir relaciones horizontales que integren y tramiten los conflictos propios del encuentro de actores con orígenes, trayectorias e intereses diversos. En este sentido, el Estado local además de promover el encuentro y la participación, debe intervenir sobre las brechas y asimetrías de los actores en cuanto a los recursos, el acceso a la información y la capacidad de incidencia en la conformación de los consensos y toma de decisiones.

En cuanto a las políticas orientadas a resolver el problema de las condiciones de trabajo y el acceso a los derechos laborales de los trabajadores de la economía social y solidaria en

condiciones de igualdad con respecto a los trabajadores asalariados formales, se destaca que esto se ha priorizado en la agenda de los actores que conforman el sistema de la economía social y solidaria del Municipio de San Martín. No obstante, esto solo se ha materializado en la incorporación a herramientas específicas como el Monotributo y el Monotributo Social que si bien es un avance contienen limitaciones en cuanto a la ampliación de derechos y protección de las contingencias propias de la vida de los trabajadores y sus familias, como las licencias por enfermedad y maternidad, vacaciones pagas, entre otras. Para atender la cuestión de la protección de los trabajadores es necesario considerar la organización del trabajo al interior de las unidades productivas, así como también su inserción en un sistema más amplio para la reproducción del trabajo autogestionado y asociativo.

## CAPÍTULO 5

### Problemas y herramientas de la autogestión y el asociativismo

El municipio de General San Martín implementa una serie de políticas públicas orientadas a dar sustento y posibilidades de crecimiento y consolidación a las unidades productivas autogestionadas que en todas sus formas se desarrollan en el marco de la economía social y solidaria, desde un “*enfoque multidimensional de los actores que intervienen en los procesos de producción, comercialización, financiamiento, capacitación, consumo popular y hábitat popular*” (DGESyS, 2023). Esta serie de herramientas no surgió de manera lineal, su diversificación a lo largo del periodo responde a la consolidación de los instrumentos de gestión iniciales, la conformación de los equipos de gestión y la retroalimentación obtenida de los procesos y avances inherentes al desarrollo y necesidades de adecuación de las herramientas de gestión propuestas inicialmente.

En base al análisis de los datos recabados acerca de la estrategia implementada por la DGESyS para dar respuesta a los problemas y limitaciones que presentan las unidades productivas autogestionadas, en este Capítulo se presentan los principales ejes de acción que se han identificado y construido: 1) Finanzas Solidarias: a través de créditos y microcréditos y fondos rotatorios; 2) Formación y Capacitación: cursos cortos en gestión, procesos de formación en principios y valores de la ESyS, capacitación en oficios; 3) Apoyo a la Comercialización: ferias permanentes y específicas, tiendas exclusivas para productores autogestionados; 4) Instrumentos de autogestión: compra cooperativo, registro de empresas sociales y empresas recuperadas, exención impositiva y procesos simplificados de habilitaciones y 5) Promoción de redes y entramados sociales para la producción, la comercialización y el consumo.

Los ejes propuestos en esta tesis responden a las necesidades analíticas de la misma y no se corresponden con la organización institucional y el organigrama de la DGESyS. El objeto de este ordenamiento consiste en visibilizar los problemas emergentes y la vinculación con las respuestas del gobierno municipal de General San Martín en torno a la política pública para atender las condiciones de trabajo y la inclusión laboral de trabajadores autogestionados. La revisión de la oferta programática, los instrumentos de gestión, los espacios de participación colectiva y las articulaciones realizadas permiten explorar las principales barreras que se encuentran vigentes en las experiencias productivas autogestionadas y asociativas en cuanto al potencial para generar trabajo de calidad y condiciones para la inclusión sociolaboral, al mismo

tiempo que ponen de manifiesto nuevas cuestiones y problemas que pueden posicionarse como tensiones y desafíos a resolver en el futuro.

### **5.1 Soluciones y límites desde la economía social y solidaria**

El municipio de San Martín cuenta con experiencias productivas vinculadas con la economía social y solidaria, correspondientes a 14 mutuales, 81 cooperativas y 13 empresas recuperadas (INAES, 2020). La mayoría presenta dificultades para la gestión de los emprendimientos, la comercialización de los productos y la inserción en cadenas de valor que les permitiera generar condiciones de sustentabilidad y mayores ingresos. Entendiendo que estas experiencias productivas se constituyen como sujetos de interpelación estatal a través de las políticas sociales (Ciolli, 2015), desde la DGE SyS se diseñaron una serie de programas y líneas de acción que implican también la articulación con el gobierno nacional y provincial y con otras áreas municipales con el objeto de fortalecer las capacidades de producción, el capital de trabajo, facilitar el acceso al financiamiento para equipamiento, herramientas y capital de trabajo y principalmente fomentar la cooperación entre las unidades productivas, sus integrantes y otras instituciones. A continuación, se analizan las mismas en relación con los principales problemas ordenados en los cinco ejes propuestos en esta tesis.

#### **a) Eje Finanzas Solidarias**

Las Finanzas Solidarias abarcan la oferta de servicios financieros dirigida a personas con bajo nivel de ingresos, generalmente trabajadores autogestivos que realizan actividades productivas de pequeña escala y con baja o nula acumulación de capital, y que al no contar con garantías y antecedentes financieros no acceden al mercado de crédito bancario tradicional. Así bajo el concepto de finanzas solidarias *“los actores excluidos del mercado de trabajo registrado son reconocidos en su multiplicidad de estrategias de reproducción social y son equiparados en el marco de derechos para acceder a fuentes de financiamiento para potenciar su crecimiento”* (Fontanet, García Tarcia y García, 2022, p. 68). El acceso al financiamiento para capital de trabajo, equipamiento y mejoras de los espacios de producción, forma parte de los principales problemas de las unidades productivas autogestionadas y de las cooperativas para lograr niveles de escala y calidad de los productos que les permitan explorar mercados masivos de comercialización y consumo y así obtener mayores ingresos y beneficios para los trabajadores. La falta de garantías y la informalidad de las empresas sociales conforman barreras de acceso al financiamiento tradicional del ámbito de la producción. Los instrumentos típicos de financiamiento alternativo para capital de trabajo, insumos y herramientas son el crédito y el

microcrédito otorgado por organizaciones sociales y gubernamentales, que de acuerdo con la naturaleza de la organización que lo ofrezca y las características particulares de las necesidades de los receptores, adopta una multiplicidad de formas y estrategias (Muñoz, 2013).

En el caso de la Municipalidad de San Martín, se brinda apoyo financiero a través del Fondo de Financiamiento Solidario que ofrece créditos y microcréditos accesibles y con tasa subsidiada con un fuerte componente formativo y de entrenamiento, cualquiera sea la metodología aplicada: créditos individuales; grupos solidarios; grupos asociativos; cooperativas y fondos rotatorios. La metodología de financiamientos a través de la herramienta del microcrédito, conlleva entender al sujeto de crédito como un sujeto de derecho, y el involucramiento del mismo a través de una implementación de co-gestión en la administración y responsabilidad sobre los recursos económicos. La contraprestación para acceder al crédito consiste en la participación de las instancias organizadas por el municipio vinculadas con la herramienta y la práctica del trabajo autogestionado y asociativo (DGESyS, 2023)<sup>22</sup>.

“Implementamos el Fondo de Financiamiento Solidario, un programa de crédito y microcrédito solidario que implementa estrategias diferenciales a las convencionales de la banca formal, por caso, el acompañamiento personalizado que conlleva visitas periódicas de evaluación y seguimiento en el domicilio, el cual requiere de un *expertise* propio de los asesores de crédito, expresado en dispositivos de intervención y conocimiento territorial” (Entrevista a funcionario municipal).

La transferencia metodológica se realiza a través de organizaciones sociales locales y también con recursos humanos propios otorgando un fuerte componente territorial y sostenido por el trabajo comunitario y la presencia del Estado municipal que logra desplegar un apoyo integral atendiendo a las distintas dimensiones del trabajo autogestionado: producción, comercialización, ahorro, inversión y consumo (DGESyS, 2023). Esta modalidad financiera, implica arreglos institucionales basados en relaciones de proximidad que se operacionalizan por medio de “...*mecanismos innovadores para lograr altas tasas de repago y dar soporte al manejo de la liquidez y de los riesgos de las unidades socioeconómicas atendidas, estableciendo relaciones duraderas aunque en base a actividades, por lo general, de corto plazo*” (Muñoz, 2013, p. 218). Estas innovaciones en el caso del municipio se sostuvieron a

---

<sup>22</sup> Se otorgan créditos de bajo monto que pueden volver a tomarse luego de su cancelación, garantizando la continuidad y crecimiento del emprendimiento sin ahogarlo con compromisos financieros no adecuados para el momento productivo de cada experiencia. En cuanto a la garantía el programa ofrece un esquema basado en avales solidarios, donde un ciudadano del municipio se presenta como respaldo del mismo y como canal de comunicación alternativo con el tomador del mismo ante cualquier eventualidad. Esto no implica un garante para ejecutar una deuda si no la figura de un promotor de crédito que acompaña en el proceso al emprendedor (DGESyS, 2023).

partir del trabajo territorial y vincular entre el equipo técnico, en especial de los evaluadores, y de los trabajadores de las unidades productivas.

El financiamiento del eje Finanzas Solidarias se basa además en la combinación de recursos y estrategias propios del tesoro municipal y del gobierno nacional (Comisión Nacional de Microcréditos- CONAMI, Ley Nacional 26.117); provincial (Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires), a fin de aumentar los fondos disponibles para sus Fondos Rotatorios Solidarios y las acciones de capacitación y asistencia técnica.

### **b) Eje Formación y Capacitación**

Las unidades de producción de la economía social y solidaria deben superar un gran número de dificultades para generar beneficios económicos, sociales y comunitarios. Además de estar marginados del mercado de crédito bancario tradicional y tener que operar en lógicas comerciales que les son ajenas, la mayoría de los trabajadores y grupos asociativos cuenta sólo con su propia capacidad de trabajo, en consecuencia, el resultado se ve reducido por la escasa formación general sobre el sostenimiento y organización de una actividad productiva. Atendiendo a esta problemática la DGESyS plantea la formación y capacitación como una estrategia transversal a los distintos programas y acciones destinadas al fortalecimiento de las unidades productivas en todas sus formas. En líneas generales, con el objeto de promover la organización de los trabajadores autogestionados, desarrollar habilidades vinculadas con la actividad productiva que desarrollan cooperativas y grupos asociativos, así como también rescatar los saberes y trayectorias de los trabajadores y cooperativistas el municipio cuenta con una oferta muy amplia: talleres en temas cooperativos (acompañamiento a grupos asociativos precooperativas en la redacción, presentación y demás gestiones pertinentes ante los organismos de control para la constitución de nuevas cooperativas)<sup>23</sup>; cursos de formación laboral y talleres de oficios para fortalecer las competencias y saberes de los trabajadores; cursos en los Centros de Formación Profesional (CFP)<sup>24</sup> que ofrecen principalmente formaciones para el trabajo, en general de corto plazo, dinámicas y con modelos de desarrollo institucional no escolarizados; y asistencia técnica por medio del Centro de Desarrollo San Martín Emprende a

---

<sup>23</sup> Los talleres se dictan en 19 sedes organizaciones de la sociedad civil y dependencias municipales de los distintos barrios donde no existe oferta de formación profesional. El Centro de Desarrollo San Martín Emprende brinda asistencia técnica a empresas sociales a través de tutorías y procesos de acompañamiento para el fortalecimiento de la capacidad de gestión técnica, operativa, productiva y/o administrativa en articulación con la UNSAM.

<sup>24</sup> Los CFP tienen distintos tipos de organización de cogestión entre lo público estatal y privado (ejemplo: los centros conveniados con sindicatos, cámaras Empresariales, ONGs, entre otros). ([www.inet.edu.ar](http://www.inet.edu.ar))

empresas sociales a través del desarrollo de la tutorías y procesos de acompañamiento para el fortalecimiento de la capacidad de gestión, técnica, operativa, productiva y/o administrativa a proyectos individuales, asociativos y cooperativos en articulación con la UNSAM.

En este marco, la oferta de formación y capacitación que propone el municipio se concibe como una forma de tensionar la lógica individualista del emprendedurismo característico de la década de 1990. El enfoque asumido por la gestión municipal propone trascender la capacitación enfocada en la competencia laboral y recuperar y construir formas de solidaridad donde se complementen saberes, experiencias y oportunidades (García y Fontanet, 2019).

“Antes de recibir el financiamiento, participe de capacitaciones que me ayudaron a mejorar la administración, pero también a identificar para qué necesitaba el crédito y donde dirigir la inversión” (Entrevista a cooperativista).

Cabe destacar que las actividades de capacitación constituyen a su vez un ámbito propicio para la coordinación entre los distintos actores y la generación de consensos, conformando un esquema de intervención ampliada, que brinda acompañamiento personalizado y calificado para la ejecución de los proyectos. En este sentido, se incorporan mecanismos de cooperación mutua entre las distintas áreas y programas municipales, así como también con dispositivos de otros niveles de gobierno, como los Centros de Formación Profesional y la Universidad Nacional de General San Martín (DGESyS, 2023).

### **c) Eje Apoyo a la Comercialización**

La comercialización, el consumo y la distribución de los bienes y servicios que producen unidades productivas de la economía social y solidaria conlleva una dimensión económica que expresa las relaciones asimétricas entre la economía de mercado y la economía social y solidaria. Este tipo de experiencias de producción y trabajo asociativo *“se estructuran en torno a valores y orientaciones democráticas, igualitarias, y autogestivas, deben competir en el mercado hegemónico por el capital y disputar espacios en un territorio dominado por lógicas que les son ajenas”* (Bauni, Díaz, Fajn y Molina, 2015, p. 1). El principal problema consiste en las barreras en torno a la comercialización y consumo masivo de los sectores populares. Por un lado, los productores de la economía social y solidaria no logran una escala de producción que les permita ofrecer sus productos en mercados masivos y, por otro, las prácticas de consumo, la variedad de la oferta e incluso los medios de pago disponibles resultan más favorables a las cadenas comerciales tradicionales.

El circuito productivo de la economía social y solidaria incluye la distribución y comercialización de los bienes y servicios en una escala que les permita generar ingresos para la reproducción social

y económica de los integrantes de las unidades de producción y para que la actividad productiva logre sustentabilidad en el tiempo y pueda superar la instancia de la supervivencia. Por ello es necesario promover las condiciones para asegurar la comercialización de la producción y generar un círculo virtuoso entre producción y consumo que desde la economía social y solidaria significa integrar la perspectiva colectiva y no solo individual. Se requieren estrategias alternativas de acopio, distribución y comercialización a las que ofrece el mercado capitalista que faciliten el acceso a mercados masivos de consumo sin que se encarezcan los precios de los productos por los costos de almacenamiento y distribución (Bauni, Diaz, Fajn y Molina, 2015, p.1).

Con el propósito de intervenir en la comercialización de la producción la DGEsYS también impulsó proyectos que implican una forma de organización colectiva y no utilitarista para la venta y la compra de productos. En este sentido, ha desarrollado actividades de asistencia y promoción; planificación y ejecución de eventos; diseño e implementación de capacitación constante; asistencia técnica y transferencia metodológica permanente en lo que respecta a actividades comerciales del productor al consumidor, o con características de comercio justo, para el incremento de las posibilidades de generación de mayores ingresos.

Las principales iniciativas en torno al eje de Comercialización y Consumo han sido la constitución de un “Mercado Popular Itinerante (MPI)” que consiste en una feria de comercialización de la que participan aproximadamente unas 34 unidades productivas, con participación mayoritaria de mujeres en las tareas de producción, comercialización y administración. El vínculo entre productores y consumidores se concreta a partir de dos comercializadoras populares que llevan sus productos al Mercado: ME.CO.PO. (Mercado de Consumo Popular) y la Red Nacional de Alimentos Cooperativos. La Despensa Municipal San Martín, espacio co-gestionado por organizaciones sociales y de productores (Cooperativa Alimentando y Cooperativa de Trabajo Bicentenario Construye) y la DGEsYS. Otra iniciativa es la Feria Verde Anual que es un espacio de discusión sobre soberanía y seguridad alimentaria interviniendo en la producción y en el consumo popular desde la perspectiva de la economía social, popular y solidaria, en la cual confluyen productores, cooperativas, organizaciones populares, académicos, gestores, y el Estado municipal como articulador (además de la DGEsYS participan otras áreas municipales como la Dirección General de Gestión Ambiental, Secretaría de Géneros e Infancias, Subsecretaría de Educación, Secretaría para la Integración Educativa, Cultural y Deportiva y la Subsecretaría de Políticas Alimentarias) (DGEsYS, 2023)<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Otras acciones son el Programa Provincial Mercados Bonaerenses (Ministerio de Desarrollo Agrario) que promueve la producción y el consumo de alimentos acercando a productores y consumidores a través de una red

Si bien las distintas iniciativas vinculadas con la comercialización mantienen una relación de complementariedad resulta de especial interés las Ferias populares que además de posibilitar la venta de productos, sirven de espacio para la realización de otro tipo de actividades para promover la participación y el encuentro entre productores y consumidores.

“La feria nos permite tener una relación productores y consumidores en forma directa. Estamos todos los jueves en la plaza central y la gente ya sabe que estamos y viene a buscar nuestros productos especialmente” (Entrevista a feriante).

“En la Feria Verde se exponen y venden productos pero también se realizan talleres participativos, presentaciones de libros, exposiciones de expertos espacios de reflexión; concursos participativos todo sobre agricultura, agroecología, consumo saludable y responsable. También funciona el Programa Semillero que tiene un momento muy especial cuando se produce el intercambio de semillas nativas y autóctona” (Entrevista a integrante del equipo técnico del municipio).

Además de la organización del espacio público y la infraestructura para el desarrollo de las Ferias se promueven para los feriantes instancias de discusión, intercambio de ideas y generación de consensos para la resolución de problemas y tomar decisiones en forma colectiva. Tal es el caso de la Feria de Emprendedores Manos de San Martín - de artesanos y productores ubicados en la Plaza Central de San Martín y en diferentes plazas barriales, con esquemas de venta del productor al consumidor- que es una experiencia de gestión compartida entre trabajadores autogestionados, productores asociativos, cooperativas y el Municipio. En este marco se conformó un grupo de siete productores elegidos por votación de la mayoría en las reuniones generales a los que se denomina los “Representantes”, quienes tienen la tarea de acompañar y escuchar inquietudes de sus compañeros, asistir al equipo técnico en la resolución de algún conflicto que pudiera surgir y participar en la toma de decisiones relacionadas con el colectivo de productores, así como también revisar las cuentas y controlar el pago al proveedor de los puestos.

#### **d) Eje Servicios e Instrumentos de Apoyo a la Producción**

El reconocimiento de la crisis del trabajo asalariado, en materia de construcción de una política pública para atender el problema de la informalidad y su relación con el acceso a la protección social, la precariedad de las condiciones de trabajo de los trabajadores autogestionados y los escasos ingresos que generan las actividades productivas que surgieron como alternativa para

---

de ferias y mercados en la provincia de Buenos Aires. El municipio de General San Martín forma parte de la Red Federal de Núcleos Estratégicos de Abastecimiento Regional (NEAR).

la inclusión social y laboral, demanda una mirada sistémica del Estado local para: promover la sustentabilidad de las unidades productivas mejorando la calidad de la producción y abriendo canales para la comercialización; mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores autogestionados; fomentar la formalidad de unidades productivas en todas sus formas y favorecer la integración de las unidades de producción en entramados productivos y comunitarios. El abordaje desde una política pública de estas características se sostiene desde la integralidad que implica el tránsito de acciones particulares y aisladas hacia enfoques operativos más amplios que permitan instrumentar el acompañamiento de los procesos productivos autogestivos y asociativos en el marco de una economía capitalista que resulta totalmente hostil a este tipo de experiencias.

Teniendo en consideración todo ello, se han implementado desde el municipio de General San Martín una serie de medidas impulsadas por la DGESyS que complementan y potencian los programas y prestaciones que se desarrollaron en los ejes anteriores<sup>26</sup>, así como otros que muestran las articulaciones del municipio con actores y sectores estatales del gobierno nacional, provincial y municipal. El Programa Fomento a la Agricultura Familiar incorpora a esta temática la mirada de la economía social y solidaria a partir de estrategias de difusión y reflexión con asociaciones de productores nacionales y regionales que se acerquen a vender; con centros de estudio y de formación como el CEUR-CONICET, la Red Universitaria para la Economía Social y Solidaria (RUESS).

Dos herramientas del Estado nacional que se han instrumentado son el Banco de Insumos, que consiste en financiamiento para capital de trabajo<sup>27</sup> y el Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales que son subsidios que recibe la Municipalidad para la compra de pequeñas maquinarias herramientas, insumos y materiales que posteriormente son distribuidas en los proyectos productivos que fueran presentados para su evaluación.

“El mundo de la economía social y solidaria está siempre en movimiento, a medida que se consolidan los instrumentos tradicionales surgen nuevas necesidades, que nos van corriendo la meta, el lugar de llegada y tenemos que ser innovadores, apelar a la creatividad y a la innovación en las estrategias que usamos” (Entrevista a integrante del equipo técnico del municipio).

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, el Programa Control de Uso de la vía pública en Ferias Populares y el Programa Control y organización de Feria Popular. También se implementa el Programa Semillero – Huertas familiares y comunitarias que distribuye kits de semillas a partir una selección específica y diseñada con la colaboración de ingenieros agrónomos. Los huerteros asisten a cursos gratuitos de huertas agroecológicas o temas afines.

<sup>27</sup> Insumos, mercaderías, materias primas, gastos de alquiler del local de trabajo, combustibles, movilidad, fletes, etc. Es un crédito blando de hasta tres SMVM, sin intereses, con devoluciones mensuales.

Entre las principales medidas que se han diseñado desde el municipio se ubican dos que se han creado en el año 2012. La primera, es el Registro de Empresas Sociales y Cooperativas (Ordenanza N° 11.262/12), que es la puerta de entrada al sistema de actores de la economía social y solidaria en todo el territorio de General San Martín y permite la identificación y ordenamiento de las unidades productivas asociativas y cooperativas con el objeto de dirigir políticas e instrumentos específicos acordes a las necesidades de cada experiencia y de los entramados productivos donde se insertan. El ingreso al Registro permite acceder a una serie de beneficios fiscales y especialmente a las empresas recuperadas el derecho de no asumir las deudas tributarias de los titulares anteriores de las mismas. La segunda, es el Programa Compre de Bienes y Servicios a Empresas Sociales (Ordenanza Municipal N° 11.835/12), un instrumento indispensable que posibilita a las cooperativas locales ser proveedoras del Estado municipal y consolidar de esta forma procesos institucionales a largo plazo que materializan un programa de incentivos para las compras municipales a empresas sociales y cooperativas. Entre los servicios más recientes se encuentra la Ventanilla de Asesoramiento Permanente, donde se brinda acompañamiento, orientación y tutoría a cooperativas y grupos precooperativos en su desempeño organizativo, contable y funcional a los fines de lograr objetivos específicos y dar respuesta a las particulares necesidades.

#### **e) Eje Promoción de redes y entramados productivos**

La cuestión del trabajo y la producción representa un gran desafío ya que requiere un equilibrio entre aspectos vinculados a las condiciones de sustentabilidad y a la organización del trabajo en torno a relaciones de solidaridad y cooperativas. De esta forma adquieren suma relevancia las acciones orientadas a la promoción de redes de productores y entramados productivos, dado que estas iniciativas generan y consolidan instancias asociativas para la construcción de un nuevo actor económico bajo los lineamientos de la economía social solidaria al mismo tiempo que promueven la inserción de los emprendimientos en cadenas productivas más amplias. En este proceso los gobiernos locales poseen un gran potencial, teniendo en cuenta la ampliación de sus funciones y la proximidad con la realidad social del municipio. Este potencial permite la posibilidad de que muchos municipios se constituyan como facilitadores, potenciadores y articuladores de las iniciativas de la economía social y solidaria. En consecuencia, es prioritario co-construir instancias de acción colectiva que promuevan espacios de trabajo asociativo y productivo, utilizando los recursos económicos, naturales, culturales y económicos que se encuentran en la comunidad (Rebón y Roffler, 2007).

“A las demandas de financiamiento, puestos en las ferias, capacitaciones, nosotros les respondemos con asociativismo, no se trata de herramientas, si no de generar entramados y asociativismo” (Entrevista a ex funcionario).

A la participación promovida desde los gobiernos locales se introducen procesos para fomentar las relaciones horizontales de los actores que forman parte de los distintos colectivos y entramados propios de la economía social y solidaria con el objeto de resolver conflictos y al mismo tiempo generar consensos en torno a objetivos comunes entre las cooperativas, quienes demandan o pueden ser potenciales demandantes de la oferta de bienes y servicios y el gobierno municipal que distribuye y otorga las diferentes herramientas de política pública (Hintze, 2014). En este sentido, el municipio incorpora en cada “puerta de ingreso” a los programas locales diferentes instancias participativas y colaborativas con el objeto de fortalecer los lazos asociativos para la producción, la comercialización y el consumo vinculados con las unidades productivas autogestionadas y las cooperativas locales.

En sintonía con esto se destaca la estrategia de fortalecimiento a la Red Textil Cooperativa conformada para potenciar la actividad y el trabajo en red entre cooperativas dedicadas a este rubro. El municipio brinda acompañamiento en la organización, coordinación y funcionamiento de la Red que funciona en el Polo Productivo emplazado en una empresa recuperada del municipio, a los fines de conformar un entramado de unidades productivas textiles que en forma asociada pueda proveer productos al municipio y otros compradores que demanden grandes volúmenes de bienes de este tipo. Otra de las experiencias es la Mesa de Trabajo de Fábricas Recuperadas locales creada en el 2012 y que reúne a todas las unidades productivas de este tipo del municipio. El objetivo es la constitución de un espacio participativo y de reivindicación para la co-construcción de políticas públicas para el sector, para fortalecer la generación de consensos y para producir el intercambio horizontal entre los distintos actores. El municipio participa como un actor más, desde un rol de mediación sobre cuestiones específicas del sector y vinculando las demandas con los organismos nacionales y provinciales, como el INAES.

Existen otras instancias como las reuniones o asambleas participativas de los diferentes espacios de comercialización, cada una de ellas tiene su dinámica propia y están atravesadas por los diferentes escenarios y contextos, donde suceden momentos de mayor motivación en cuanto a la participación y a la generación de resultados concretos<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Como por ejemplo el programa que promueve y prioriza las compras a empresas sociales y cooperativas por parte del municipio mencionada en el eje de Apoyo a la Comercialización.

## **5.2 La integralidad como estrategia**

En términos de Hintze (2014), las políticas públicas desde la perspectiva de la economía social y solidaria están destinadas a atender cuestiones muy amplias que van desde la inclusión laboral, la generación de ingresos y la conformación de las condiciones territoriales para el desarrollo y fortalecimiento de las unidades productivas autogestionadas y asociativas en todas sus formas, demandan de una serie de requisitos. En primer lugar, el diseño de instrumentos que trasciendan el enfoque asistencialista; segundo, la intersectorialidad dado que una única área gubernamental no puede dar respuesta a todo el conjunto de necesidades del sector aunque puede liderarlo; tercero, por el mismo motivo, la transversalidad que involucra a los distintos niveles de gobierno (nación, provincia y municipio); cuarto la territorialidad en el sentido en que deben considerarse las cuestiones específicas del espacio geográfico en que se materializan y se articulan las mismas; quinto, la horizontalidad de las relaciones para negociación, relaciones de conflictos y generación de consensos entre los distintos actores que conforman el entramado productivo y entre quienes implementan las políticas y herramientas de gestión y, por último, las cuestiones específicas del diseño y procedimientos de estas políticas y herramientas de gestión (Hintze, 2014).

En suma, la revisión de los programas, instrumentos y otras acciones para el abordaje de la informalidad laboral y la inclusión sociolaboral desde un ordenamiento que corresponde a la identificación de los principales problemas en torno al trabajo autogestionado y asociativo, advierte que actuar sobre el problema social demanda de una intervención integral para la construcción un sistema de inclusión social y productivo.

La integralidad ha sido una estrategia de abordaje de las políticas del municipio a través de diferentes programas e instrumentos diseñados para atender la problemática sociolaboral y, a su vez, integrar a unidades productivas autogestionadas domésticas y asociativas en cadenas productivas que incluyen el desarrollo de canales de comercialización y herramientas de financiamiento para equipamiento, herramientas y capital de trabajo así como también acciones de capacitación enfocada en competencias laborales y promoción de formas de producción solidarias y cooperativas (García y Fontanet, 2019). El aprendizaje y la consolidación del proceso de construcción de una política pública de carácter integral, como la propuesta por el municipio de San Martín, devela una relación de complementariedad entre las distintas acciones, instrumentos y dispositivos:

“El enfoque es integral, no importa cómo ni con qué demanda puntual se acercó al municipio. No basta con un crédito o un puesto en la feria o una capacitación para que mejore la producción, si queremos que dé un salto en cuanto al origen de la subsistencia que puede tener la actividad productiva, el emprendimiento o

el grupo asociativo o la cooperativa tiene que tener una asistencia integral, flexible a las necesidades particulares de cada rubro, de cada experiencia y de cada etapa del ciclo de su propia conformación” (Entrevista a ex funcionario).

La disputa por posicionar perspectivas sobre un problema social y la propuesta de intervención estatal conlleva el reconocimiento del abordaje integral y continuo. Esto implica atender a las distintas formas de manifestación de los problemas relacionados con la producción, la sustentabilidad y la generación de ingresos de las unidades productivas autogestionadas y asociativas. Las dificultades que enfrentan las experiencias productivas de la economía social y solidaria surgen de las propias características de este tipo de emprendimientos y fueron presentadas en cada uno de los ejes en que se ordenó la respuesta municipal en el punto anterior.

#### **a) La práctica de la comercialización**

Una de las cuestiones más sensibles en los esquemas productivos de la economía social y solidaria es el imperativo de alcanzar cierta escala de comercialización que permita la sustentabilidad de las unidades productivas y la generación de ingresos para los trabajadores. Entre las medidas que implementó el municipio de San Martín para aumentar dicha escala se destaca la sanción y posterior aplicación de la ya mencionada Ordenanza N° 11.835/2012 que habilita y prioriza las compras públicas a empresas sociales. Esta normativa surge de la discusión en la Mesa de Gestión Compartida con Empresas Recuperadas que impulsa distintas iniciativas para la sustentabilidad de las cooperativas de trabajo y otras formas de organización del trabajo autogestionado y asociativo (Fontanet, 2020; y Muñoz, 2013). A fin de posibilitar que las empresas sociales y cooperativas abastezcan al municipio en necesidades puntuales (remeras para la colonia, mochilas escolares, entre otras) fue necesario ajustar otros procesos y mecanismos, entre ellos el acceso al financiamiento para que las unidades productivas logran contar con los insumos para la producción en escala y cumplir con los requerimientos de la rendición de cuentas que exige a sus proveedores el municipio.

Entre los obstáculos para alcanzar la escala de producción en grandes cantidades para abastecer las necesidades de grandes compradores, en este caso el gobierno municipal, se encuentra el financiero. Por un lado, el capital para hacer la compra inicial de los insumos y, por el otro, el descalce con los tiempos de pago de los gobiernos locales que ronda en los tres meses de entrega de los bienes. Para introducir prácticas vinculadas con la comercialización en contextos de alto racionamiento financiero, es necesario articular con instrumentos de las finanzas solidarias, es decir, prácticas que proponen democratizar los recursos financieros, encarando y

problematizándolos para ponerlos al servicio de las necesidades particulares de las unidades productivas autogestionadas y asociativas (Torrano, 2023).

En cuanto al financiamiento, el municipio de San Martín recurrió al Fondo de Financiamiento Solidario (FFS) que otorgó créditos a los cooperativistas para la compra de insumos que se reembolsan cuando reciben el pago por parte del tesoro municipal. Cuando se logró una demanda sostenida por parte del municipio, el Fondo comenzó a ser insuficiente para continuar financiado este sistema. Para sostener el apoyo financiero de manera eficiente y eficaz a las cooperativas, el municipio contó con fondos provistos por el INAES para financiar exclusivamente los créditos otorgados a las cooperativas que ingresaron al programa. Por cuestiones operativas que surgen del reglamento del Instituto y a instancias del municipio los fondos fueron administrados a través de la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOTRA), dando lugar a una articulación con actores estratégicos del ámbito de la economía social y solidaria (Torrano, 2023).

Otra muestra de la necesidad de integralidad que demandan las políticas públicas de esta envergadura se refiere específicamente a cuestiones relacionadas con los procedimientos administrativos del municipio.

“La participación en las compras públicas implica la inscripción de las cooperativas en el Régimen de Empadronamiento de empresas sociales y cooperativas y como proveedores municipales, esto último implicó reuniones y ajustes con el sector de compras de la municipalidad y el acompañamiento a las cooperativas para la realización del trámite” (Entrevista a ex funcionario).

La problemática de la comercialización vinculada con la escala de la producción, el acceso masivo a consumidores, los costos de la intermediación en la distribución, demanda de una perspectiva integral y territorial de cooperación y colaboración entre los actores de la economía social y solidaria y las agencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno (Bauni, Díaz y Fajn y Molina, 2015). Bajo estos preceptos, las estrategias de apoyo a la comercialización han dado un salto cualitativo a partir de la dinámica misma de la experiencia de producir a escala y con otros y en particular en cuanto a la implementación de la articulación e integralidad.

“El comprar a empresas sociales y cooperativas, no es comprar local, a productores de San Martín, es comprar cooperativo. Lo que se prioriza es la compra a unidades productivas de la economía social y solidaria, que generan trabajo e ingresos para sus integrantes. La compra estatal, implica la articulación con otros instrumentos municipales. Se otorgan créditos para comprar los insumos iniciales, se acompaña en la inscripción como proveedores del municipio, asistimos en el proceso productivo y en la conformación de redes cuando el volumen de la demanda necesita que se agrupen cooperativas de un mismo rubro. Se ponen en funcionamiento todas las piezas del sistema de la economía social y solidaria del municipio” (Entrevista a ex funcionario).

La conformación de la Red Cooperativa Textil, mencionada en el punto anterior, es un ejemplo del agrupamiento de unidades de producción para lograr el volumen de productos que demanda el municipio para abastecer a otros programas municipales.

“Con otras cooperativas armamos un Polo Productivo, cada cooperativa tiene su propio proceso y su rubro de producción, nosotras somos textiles, empezamos dando capacitaciones y después empezamos a producir. Formamos parte de la Red Textil que funciona en el Polo, que nos permite producir en la escala que demanda el municipio, nuestra cooperativa sola no puede producir esa cantidad” (Entrevista a cooperativista).

#### **b) El valor del trabajo y el precio justo**

El valor del trabajo otorgado a los trabajadores de la economía social y solidaria refiere también a una perspectiva integral de la economía social y solidaria. No obstante Chena (2018) observa diferencias en los precios de mercado con respecto al trabajo, a los productos y bienes que ofrecen los trabajadores de sectores populares por fuera de las relaciones salariales y mercados formales. Se suele referir a la diferencia de calidad entre un sector y otro para determinar precios de mercado y una valoración social con respecto a productos y bienes. La fuerza de trabajo que implica la actividad productiva que aportan los trabajadores de la economía popular se paga menos en el mercado que la de los trabajadores asalariados formales de los mismos rubros.

“Hablamos del precio justo, un precio que nos permita ser competitivos pero también ganar para invertir en la producción y ganar nuestros recursos para la vida” (Entrevista a cooperativista).

En este marco, es necesario pensar conceptualmente en el comercio justo en los procesos de comercialización que acompaña el municipio. Este concepto y práctica tiene que ver con el tipo de intercambio que entiende la producción, distribución y consumo como parte del desarrollo equitativo, solidario y sustentable. Así, el precio justo incorpora la noción de consumo ético y consumo solidario y esto implica, desde el punto de vista de la intervención de la política pública, promover cadenas productivas y procesos de comercialización que no involucren actores y eslabones que suman costos en el acopio y distribución, en otras palabras, que se acorten distancias entre los productores y consumidores (Bauni, Diaz y Fajn y Molina, 2015).

“El primer intento a veces es el precio de taller clandestino cuando producimos en mayor, cuando ofrecemos el servicio a comerciantes u otros emprendedores. Fue tema de trabajo interno poder animarnos a poner el valor nosotros de lo que considerábamos era justo, después de un tiempo nos animamos y nos arriesgamos que un cliente se vaya, por más que sea grande” (Entrevista a cooperativista).

En este punto se han hallado tensiones en torno a las instancias de acercamiento y cooperación con el sector privado propiciadas por gobierno local. Desde el municipio se han organizado encuentros para promover las compras de empresas privadas a las cooperativas o para que se ofrezcan productos de estas en lugares de comercialización tradicionales como supermercados o tiendas de indumentarias. El resultado no fue el esperado, el precio de intercambio siempre estuvo cercano a situaciones de explotación y han desalentado a los trabajadores de las unidades productivas convocadas a tener expectativas en ampliar el alcance de su producción en estos mercados. En palabras de uno de los entrevistados, esto da cuenta del empoderamiento del sector en los últimos años.

“Hace un tiempo, capaz que aceptaban producir a fasón o con la modalidad de marca blanca a precios muy por debajo del mercado. Hoy los productores no aceptan estas condiciones, en parte, porque han valorizado su propio trabajo, porque cuentan con ingresos complementarios en otras actividades, porque tienen otras alternativas para comercializar y porque tienen mayores capacidades para negociar. Cuando dicen que no, me siento orgulloso” (Entrevista a funcionario).

### **c) Sociedad de consumidores**

Otro de las aristas que introduce la perspectiva integral de las políticas en clave de la economía social y solidaria y que se encuentra en expansión tiene que ver con el consumo. No se trata, en este sentido, de acceder a productos de la canasta básica a precios económicos sino de garantizar consumo de calidad y responsable. La distribución de recursos a través de programas de transferencia de ingreso mejora el acceso y la calidad del consumo a productos, pero no promueve que los sectores populares adquieran los mismos a productores de la economía social y solidaria. Al contrario, puede producirse una concentración en las grandes cadenas que se justifican por la mayor variedad de productos y el acceso a los descuentos que éstas proponen, incluso estos productos suelen ser adquiridos para la reventa en lugares de comercialización de sectores populares (Bauni, Diaz y Fajn y Molina, 2015).

Los programas educativos y de sensibilización dirigidos a la comunidad, enfocados en explicar los beneficios de la economía social y solidaria y cómo los ciudadanos pueden participar activamente en la producción y el consumo popular; pueden ayudar a superar la resistencia inicial y fomentar una comprensión más profunda de este enfoque económico. En este sentido la Dirección de Producción y Consumo Popular dependiente de la DGEsYS introduce la seguridad y la soberanía alimentaria: “conceptos relacionados, aunque distintos, que abordan diferentes dimensiones de la disponibilidad y el acceso a los alimentos” (DGEsYS, 2023). La seguridad alimentaria consiste en el aseguramiento del acceso y disponibilidad de alimentos

suficientes mientras que la soberanía “se ocupa de la capacidad de las comunidades para definir y controlar sus propios sistemas alimentarios, incorporando aspectos culturales, sostenibles y participativos” (ídem).

“Falta un trabajo muy grande con respecto a revisar las formas de consumir y anclar la idea de responsabilidad de los consumidores sobre los efectos de la desigualdad económica y social. Muchas veces, revisar desde una mirada crítica que consumimos, que expectativas tenemos de consumo de masas fomentadas por el marketing y por la desinformación. ¿Qué comemos?, ¿Cómo producimos?, ¿Dónde nos abastecemos?, ¿Cómo nos vinculamos entre nosotros?, son preguntas disparadoras de nuestras prácticas y de los espacios de reflexión que se realizan en el marco de las ferias y mercados de comercialización” (Entrevista a funcionario).

“Tratamos educar al soberano en como consumir, acercando los productos de los pequeños productores, los productos agroecológicos no industrializados, que tengan opciones ante las grandes cadenas comerciales. En las distintas ferias visibilizamos a los productores para que pueden proveer a los vecinos y ser proveedores de comerciantes de la zona” (Entrevista a integrante del equipo técnico).

Las prácticas de comercio justo y consumo responsable van de la mano en el marco de la hegemonía de la economía de mercado. Implica empoderar consumidores, no alcanza con la sensibilización sobre las responsabilidades del consumidor sino que es necesario impulsar mayores capacidades para elección de productos, igualar precios y calidad y disponer de medios de pagos diversos que permitan acceder a descuentos y devoluciones como en las principales cadenas.

“La inclusión en el Programa Provincial Mercados Bonaerenses nos permitió a los feriantes acceder a los beneficios de la Cuenta DNI, que hace una devolución del 40% sobre las compras. Esto nos permite tener precios con mejores márgenes de ganancias y a la gente mejores precios” (Entrevista a cooperativista).

En este escenario, se pone en escena la función del gobierno local como agente articulador y mediador para achicar brechas con respecto al acceso de productos comerciales y para posibilitar las prácticas del consumo responsable.

#### **d) Condiciones de trabajo y protección social**

La situación de los trabajadores y las relaciones laborales al interior de estas experiencias están signadas por la inestabilidad, los ingresos insuficientes y el déficit de protección social que producen y refuerzan la desigualdad entre estos trabajadores y los trabajadores asalariados y en particular con los que se encuentran registrados. En la búsqueda de favorecer el acceso a

derechos y protección social, se promueve el registro de los trabajadores autogestionados individuales, asociativos y cooperativistas. Al respecto se realiza la adhesión en forma individual en el Régimen del Monotributo y el Monotributo Social de acuerdo con el volumen de la facturación de la unidad productiva y otras variables. Como se mencionó en el Capítulo 3, se trata de un esquema tributario dirigido a trabajadores independientes y autogestionados, que es justamente el sector donde se registra mayor informalidad, a través del cual cumplen con las obligaciones tributarias y acceden a cobertura en salud y seguridad social y a partir del 2017 acceden al Régimen de Asignaciones Familiares.

Los Monotributistas, como se los denomina, son un grupo caracterizado por una alta heterogeneidad que puede incluir a profesionales independientes con ingresos elevados y regulares hasta trabajadores autogestionados que se desempeñan en sectores de muy baja productividad y de subsistencia que históricamente se encuentran en situación de informalidad en cuanto a la registración y el acceso a la protección social. En el marco de la articulación con distintas herramientas del orden nacional, desde la DGE SyS se asesora a los trabajadores y cooperativas en la tramitación a través de la Ventanilla de Asesoramiento Permanente y de otras instancias de acompañamiento que se construyeron durante el periodo.

“El Monotributo es el medio que nos permite acceder a beneficios de distinto tipo, como la asignación familiar, tener una obra social, aportar al sistema previsional y poder acceder en el futuro a una jubilación, poder comprobar ingresos, todos beneficios asociados al trabajo formal. (Entrevista a cooperativista).

Aun así, las brechas siguen existiendo. Los trabajadores de la economía social y solidaria, no cuentan con el conjunto de los derechos laborales alcanzado por los trabajadores asalariados formales a lo largo del siglo pasado, no cuentan con seguro de riesgos del trabajo, licencia por enfermedad o maternidad, seguro de desempleo y demás medios que les brindan protección ante las posibles contingencias del mundo del trabajo. Los arreglos al interior de cada una de las unidades productivas asociativas tienden a resolver estas cuestiones de manera solidaria.

“En la cooperativa tomamos como gastos comunes el pago del Monotributo de los asociados y de un seguro, luego se distribuyen las ganancias de acuerdo a las horas trabajadas y se contemplan las enfermedades también” (Entrevista a cooperativista).

En cuanto a los esquemas de protección social para los sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica, las políticas redistributivas focalizadas y las de corte universal complementan los ingresos inestables e insuficientes de los trabajadores que se desempeñan en unidades productivas autogestionadas y cooperativas. Los Centros de Desarrollo Infantil gestionados por

el sector público y por organizaciones comunitarias brindan un espacio muy valorado por los trabajadores, especialmente las mujeres, para conciliar el trabajo con el cuidado familiar. Los mismos, además de posibilitar la dedicación al trabajo de las madres, brindan servicio alimentario y actividades educativas.

Ahora bien, respecto del ingreso propiamente dicho, los programas de Transferencia de Ingresos como el Potenciar Trabajo y el Programa Trabajo Autogestionado y la Asignación Universal por Hijo se constituyen como un piso de ingreso para quienes lograron ingresar en el programa. Al interior de los grupos asociativos y cooperativas esto también genera situaciones diferenciales, no todos los miembros del grupo reciben el aporte económico de estos programas. Específicamente, los dos primeros tienen un carácter discrecional y no está abierto el ingreso a todos los trabajadores que cumplan con los requisitos. En este caso, los acuerdos internos suelen ser variados, cuando el ingreso a estos programas se realiza por la intermediación de la organización puede acordarse la distribución entre el resto de los trabajadores para igualar el ingreso inicial, pero esto depende de cada grupo en particular.

“La inestabilidad de los ingresos es una cuestión sin resolver, si no se produce y no se vende no hay ingresos” (Entrevista a cooperativa).

En síntesis, de acuerdo al tipo de intervenciones el municipio de San Martín ha desarrollado un sistema integral para la co-construcción continua con los actores locales, integrando los recursos municipales y del gobierno provincial y nacional que toma en cuenta el desarrollo del sector productivo que adscribe a la economía social y solidaria en toda su heterogeneidad. Esto incluye aspectos relacionados con las unidades productivas como financiamiento, asistencia técnica y capacitación para la producción y la comercialización. En particular, este proceso interpela el concepto de informalidad laboral, impulsado por el escenario de ruptura de la sociedad salarial y por el alejamiento del trabajo asalariado formal como una meta a alcanzar por los trabajadores excluidos durante décadas del mismo. En este contexto, surgen nuevas cuestiones vinculadas con los déficits de las condiciones de trabajo, la estabilidad y los ingresos de los trabajadores autogestionados, que demandan de la combinación de diferentes mecanismos de protección social para los trabajadores y del apoyo continuo para la sustentabilidad de las unidades productivas y cooperativas donde se desempeñan y obtienen recursos para la reproducción de la vida.

## CONCLUSIONES

El reconocimiento de que el mercado de trabajo asalariado no logra la inclusión de un importante sector de la población económicamente activa puso en escena al trabajo autogestionado y asociativo. En un principio como una forma de organizar las actividades económicas de supervivencia y luego como una estrategia en continua expansión que abarcó la reivindicación de los trabajadores del sector como sujetos con derechos laborales. El conjunto heterogéneo de unidades productivas y las políticas públicas destinadas a fortalecerlas muestran un extenso recorrido que puede observarse en la fuerte inserción en la agenda pública y en los avances y resultados en cuanto a los problemas de trabajo y pobreza que le dieron origen. Sin embargo, surgen interrogantes acerca de la brecha relacionada con los derechos laborales y la protección social con respecto a los trabajadores asalariados formales.

Teniendo como punto de partida las condiciones de desigualdad ante la protección social y laboral de los trabajadores autogestionados, esta investigación abordó como problema el proceso de construcción de la política del municipio de General San Martín destinada a las formas laborales autogestionadas y asociativas para atender las consecuencias de la informalidad y la exclusión laboral como emergente de las limitaciones del mercado de trabajo asalariado formal para integrar al conjunto de los trabajadores, generar ingresos que permitan la reproducción de la vida y brindar protección social ante las contingencias del ciclo de vida vinculadas con la esfera del trabajo.

En el marco de los objetivos planteados, en el Capítulo 1 se presentaron las principales conceptualizaciones acerca de la informalidad laboral a partir de un recorrido histórico que muestra la evolución de uno de los principales problemas del mercado de trabajo actual y que tiene consecuencias sobre las condiciones del trabajo y sobre la organización de la sociedad. El desarrollo de las diferentes categorías que permiten caracterizar al sector de los trabajadores informales da cuenta de la complejidad que presenta su estudio. La ruptura del mercado de trabajo asalariado, como forma de organizar la producción y la sociedad, introduce la necesidad de repensar esos conceptos y categorías en función de la emergencia de trabajadores de un nuevo tipo, que crean nuevas formas de trabajo y producción en el marco de relaciones de cooperación y solidaridad. En este escenario, como se presentó en el Capítulo 2, surgieron las unidades productivas autogestionadas y asociativas de la economía social, solidaria y popular con el objetivo de generar ingresos para la reproducción ampliada de la vida como contracara

de las unidades de producción del capitalismo dominante que persiguen la maximización de los beneficios.

A partir del estudio realizado se comprueba, en sintonía con la literatura especializada (Ciolli y Rodríguez, 2011; Neffa, 2008), que una de las principales diferencias entre ambos sectores de la economía radica en los motivos que le dieron origen, mientras que a la empresa capitalista la motiva la generación de ganancias, al trabajo autogestionado la creación de trabajo. Cuando estas experiencias autogestivas se desarrollan de manera asociativa bajo la figura de cooperativas de trabajo u otras formas de producir, comercializar y consumir con otros, se transforman en un espacio que genera identidad, comunidad e inclusión.

La economía social, solidaria y popular en sus distintas acepciones reemerge frente a la crisis del mundo del empleo asalariado y se posiciona como un sistema para organizar el trabajo, la producción, la comercialización y el consumo de los sectores populares excluidos. En este contexto, la problematización acerca de la informalidad laboral se expande y considera a los trabajadores autogestionados que se diferencian de la definición clásica del trabajo informal que tiene en cuenta principalmente cuestiones de legalidad y económicas y pone en el centro el valor de los aspectos vinculares y comunitarios. No se trata de trabajadores precarizados que realizan trabajo autogestionado para resolver necesidades individuales, sino que implica un cierto tipo de organización política y social ligada a lo territorial.

De todos modos, a partir del abordaje de la conceptualización realizada se encontraron también coincidencias referidas a la situación de informalidad en ambos sectores de la economía, dado que están afectados por condiciones laborales precarias y sin protección de la seguridad social. En este punto de confluencia entre los trabajadores asalariados informales y los trabajadores autogestionados y asociativos se sitúa la problematización acerca de las brechas con respecto a las condiciones de trabajo, y la posibilidad de negociar estas condiciones, el acceso a derechos laborales y a la seguridad social. Los trabajadores asalariados informales requieren de la registración para acceder a los beneficios de la estabilidad laboral y de la seguridad social y otras protecciones frente a las contingencias propias del ciclo de vida y de la esfera del trabajo. En este caso, el abordaje se reduce a los incentivos y facilidades de las empresas de la economía formal para registrar a sus trabajadores y a las posibilidades de traccionar a las empresas menos dinámicas de la economía informal para que logren el salto necesario que les permita ingresar al sector de la economía moderna y mejorar las condiciones de sus trabajadores.

En cambio, como se puede observar a partir del estudio de caso de la Municipalidad de General San Martín, los trabajadores autogestionados y asociativos aun cuando se desempeñan en unidades productivas formalizadas jurídicamente como cooperativas de trabajo y otro tipo de

empresas sociales y se encuentran registrados como Monotributistas o Monotributistas Sociales, deben enfrentar situaciones de inestabilidad con respecto a sus ingresos y limitaciones en los derechos laborales consagrados para los trabajadores asalariados como: regulación de la carga horaria, descanso de la jornada laboral, vacaciones pagas, licencias por enfermedad, maternidad, seguro de desempleo, aguinaldo, entre otros. Estas cuestiones cuando se trata de unidades productivas con mayor desarrollo pueden (y suelen) resolverse en el marco de acuerdos de funcionamiento interno de cada cooperativa o unidad productiva asociativa, pero estos acuerdos carecen de un marco normativo que las regule.

En cuanto al objetivo de indagación sobre la intervención estatal de la presente tesis, como se desarrolló en el Capítulo 3, surge que la informalidad de los trabajadores adquirió un lugar de relevancia en la agenda pública en sintonía con el gobierno nacional. Como se ha argumentado, el desempleo y la informalidad laboral se posicionaban como un desfasaje entre la oferta y la demanda de mano de obra y entre las necesidades de competencias y habilidades especializadas de la producción moderna y la baja calificación y formación para el trabajo de un sector de la población. Además, en el marco de las políticas de ajuste neoliberal el problema de la informalidad laboral se vinculaba con la flexibilidad de las contrataciones y el imperativo de reducir los costos laborales para mejorar la competitividad y diversidad de la producción nacional para compensar la rigidez de la paridad cambiaria, medida económica adoptada para contener los procesos inflacionarios que caracterizan la economía argentina.

La persistencia del problema, a pesar del crecimiento económico sostenido por las políticas de reindustrialización y el aprovechamiento de la capacidad ociosa del sector industrial luego de un periodo de recesión que culminó con la crisis del 2001/2002, incitó la introducción de políticas para la registración y protección del trabajo como medio para propiciar las condiciones de desarrollo social y económico de la sociedad. Esto significó, al compás de estrategias macroeconómicas que impulsaron el crecimiento del empleo, la implementación de diferentes medidas y la asistencia en términos de ingresos a la población que continuaba sin insertarse en el mercado de trabajo en recuperación.

Las unidades productivas autogestivas resultaron emblemáticas para la incorporación del nuevo tipo de trabajadores, que no se correspondía con la definición clásica de trabajador asalariado que ofrece su fuerza de trabajo en el mercado y recibe un salario acorde a su calificación y aporte en el proceso de producción. Por un lado, trabajadores que habían creado su propio trabajo desarrollando actividades productivas en condiciones de precariedad y con bajas posibilidades de obtener ingresos suficientes para garantizar el bienestar y, por otro,

trabajadores que se hicieron cargo de la gestión de empresas en quiebra o abandono por sus dueños, para sostener sus puestos de trabajo.

Los interrogantes seguían vigentes. ¿Qué significa la protección de quienes se desempeñan en este tipo de unidades productivas? ¿Cómo generar ingresos estables y dignos para este tipo de trabajadores en el marco del trabajo decente? Las herramientas tradicionales vinculadas al trabajo asalariado formal no resultaban adecuadas para este tipo de trabajadores, pero tampoco las políticas de asistencia social que ofrecían una serie de prestaciones para la población en situación de vulnerabilidad. Esta interpelación sobre las políticas sociales y del trabajo trajo un nuevo foco de interés en materia de intervención estatal que se basó en el reconocimiento de la innovación de los sectores populares para resolver las dificultades del acceso al trabajo y a los ingresos. Las políticas públicas desarrolladas durante el siglo XXI para integrar a estos sectores en sistemas de la economía social, solidaria y popular, también reconocieron el valor social de la construcción de lazos comunitarios facilitados por los procesos de producción y distribución solidarias de las ganancias. Se pueden mencionar, entre estas medidas, los programas de promoción a los trabajadores autogestionados a través de subsidios, microcréditos e instancias de capacitación y asistencia técnica que se materializaron en una oferta integrada por el Programa Trabajo Autogestionado, el Programa Manos a la Obra y el Programa Argentina Trabaja y más recientemente el Programa Potenciar Trabajo, tal como se dio cuenta en el Capítulo 3.

Sin abandonar las expectativas de crear nuevos puestos de empleo, avanzar en la registración de los trabajadores asalariados informales y posicionar al trabajo como la “mejor política social”, las políticas públicas con enfoque de la economía social, solidaria y popular ocuparon y continúan teniendo un lugar protagónico en cuanto a los desafíos vinculados con la generación de ingresos y el acceso a los derechos laborales de los trabajadores autogestionados.

Ahora bien, otro aspecto sobresaliente del análisis refiere al valor del trabajo y el valor del producto, como se desarrolló en el Capítulos 5. En relación con el valor del trabajo de los trabajadores autogestivos de la economía social y solidaria se observa que perciben bajos niveles de ingreso, lo cual impacta en sus capacidades de consumo y acumulación de capital. En este sentido, al realizar actividades por afuera de la relación salarial tradicional no se encuentran alcanzados por los convenios colectivos de trabajo y acuerdos salariales que expliciten cuáles son los derechos y obligaciones de las relaciones laborales. La forma en que se distribuyen los beneficios y se organiza el trabajo resultan de arreglos internos y de los medios disponibles entre los miembros de los grupos asociativos y cooperativas. En cuanto a la cuestión de la valoración del producto, emerge que como consecuencia de la desigualdad en

que se encuentran este tipo de trabajadores al interior de las cadenas productivas se hallan bajo relaciones de explotación conformadas, por un lado, por los compradores de sus productos y, por el otro, por acreedores que prestan servicios financieros usureros ante la dificultad de demostrar solvencia y ofrecer las garantías que requiere el sistema bancario formal. De este modo, se producen relaciones asimétricas que se traducen en un valor más bajo al ofrecido por el trabajo realizado con respecto a los trabajadores asalariados o insertos en unidades productivas tradicionales, ante la afirmación de que estos trabajadores no cumplen patrones de calidad para el consumo masivo y que sus prácticas productivas no muestran regularidad y sostenibilidad para cumplir con los tiempos o cantidades demandadas. Asimismo, la desvalorización se refleja en las altas tasas que deben afrontar para financiar la compra de insumos iniciales para la producción, generando endeudamiento o bien obstaculizando la posibilidad de ampliar mercados para la comercialización (Chena, 2018).

Sobre este punto en particular y desde una perspectiva de política integral, el municipio de General San Martín ha desplegado estrategias destinadas a las unidades productivas autogestionadas y asociativas, atendiendo aspectos relacionados con la comercialización en escala y el financiamiento de las inversiones de capital. Las compras municipales a cooperativas de trabajo y otras empresas sociales (que se materializaron en el proceso de elaboración e implementación de la Ordenanza N°11.835-15, Programa de Incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas) demandaron, como se explicitó en el Capítulo 5, de la adecuación del Fondo de Financiamiento Solidario para que los productores dispusieran del capital necesario para los insumos iniciales. Esto significó la vinculación del cronograma de reembolso de los créditos con la ejecución de la orden de pago del municipio que puede tener un plazo de hasta tres meses. Esta medida municipal actuó en forma directa sobre las prácticas de endeudamiento de los trabajadores autogestionados para financiar procesos productivos que suelen recurrir a relaciones de explotación en el mercado de la usura.

Por otra parte, con el objeto de alcanzar el volumen que el abastecimiento de un gobierno local de las dimensiones de General San Martín requiere, se indujo a la formación de redes cooperativas del mismo rubro, como la Red Cooperativa Textil, y se implementaron medidas a fin de garantizar la homogeneización de sus productos. La investigación realizada permitió también identificar la función de agente catalizador del municipio a través de la DGEYS. A partir del fomento de la conformación de este agrupamiento de cooperativas textiles logró alcanzar la escala de productos suficientes para satisfacer la demanda requerida por el municipio. Este proceso no se limitó a la distribución de la producción entre varios productores, sino que también incluyó un proceso de asistencia técnica que posibilitó que las cooperativas

utilizaran métodos productivos comunes y estándares compartidos para cada uno de los productos solicitados.

En la reconstrucción de la política se observa que aunque la DGEsYS logra introducir en la agenda municipal la importancia de priorizar las compras cooperativas y luego concretarlas, esto no es suficiente. Es necesario también agrupar productores, estandarizar productos y procesos de producción. En este punto surge la problematización acerca de la necesidad de la intervención del gobierno local en forma continua para la resolución de los obstáculos y barreras que emergen en cada medida de innovación que tiene como objeto mejorar el desempeño de las unidades productivas.

Otro resultado observado a partir del estudio de caso es que las unidades productivas autogestionadas y asociativas conforman un grupo altamente heterogéneo. No todas se encuentran formalizadas, producen bienes y prestan servicios entre una amplia diversidad de rubros, pero tienen en común los objetivos de generar utilidad económica y promover vínculos sociales, comunitarios y de pertenencia entre sus integrantes y el territorio en clave de acción colectiva. Si bien estas pueden ser anteriores a la intervención del Estado también pueden conformarse y/o formalizarse a partir de la participación en la política estatal. En la práctica todos estos tipos de unidades productivas pueden ser fomentadas o creadas en función de los requerimientos de la política pública local. Sin embargo, las organizaciones guardan autonomía con respecto a su modelo de gestión de la producción y forma de organización del trabajo independientemente de que reciban recursos estatales o sean proveedores de alguna dependencia.

En ese punto resulta controversial la cuestión de la autonomía con respecto a las herramientas y dispositivos que desde los distintos niveles de gobierno se implementan para generar y fortalecer condiciones locales adecuadas para la sustentabilidad de este tipo de experiencias productivas. Acerca de esto, uno de los interrogantes que se plantea se vincula con las posibilidades de “egreso” de las unidades productivas y de los productores de las herramientas y dispositivos del acompañamiento estatal. En otros términos: ¿es posible la sostenibilidad a largo plazo del trabajo autogestionado y asociativo sin la intervención del Estado?

La revisión de los programas, instrumentos y otras acciones para el abordaje de la inclusión sociolaboral en el municipio de General San Martín se realizó desde un ordenamiento que corresponde a la identificación de los principales problemas en torno al trabajo autogestionado y asociativo, tal como se propuso y analizó en el Capítulo 5. De la reconstrucción de la política pública se advierte la necesidad de un tipo de intervención que debe ser integral y continua para

la construcción de un sistema de inclusión social y productivo sensible a las necesidades dinámicas propias del contexto en que se desarrollan estas experiencias.

Los diferentes programas e instrumentos diseñados en el municipio para atender la problemática sociolaboral, pretenden integrar a las unidades productivas autogestionadas domésticas y asociativas en cadenas productivas que incluyen el desarrollo de canales de comercialización y herramientas de financiamiento, así como también acciones de capacitación enfocada en competencias laborales y promoción de formas de producción solidarias y cooperativas. En cuanto a esto, el aprendizaje y la consolidación del proceso de construcción de una política pública de carácter integral, devela una relación de complementariedad entre las distintas acciones, instrumentos y dispositivos.

Los obstáculos y dificultades que enfrentan las experiencias productivas de la economía social y solidaria surgen de las propias características que presentan este tipo actividades productivas que se desarrollan en el marco de la economía capitalista como sistema hegemónico que crea y recrea en forma permanente las condiciones que llevaron al surgimiento de este nuevo tipo de trabajador que inventa su propio trabajo y que necesita de las políticas estatales para lograr los objetivos de reproducción, de sustentabilidad y de reconocimiento de derechos laborales. Las cuestiones macro estructurales y los condicionantes que le dieron origen y persistencia al problema continúan vigentes, por lo cual se puede concluir que el abordaje desde la política pública debe ser intersectorial, continuo, dinámico y flexible para atender los problemas vinculados con la producción, la sustentabilidad y la generación de ingresos de las unidades productivas autogestionadas y asociativas.

Respecto a las posibilidades de desarrollar experiencias productivas autogestionadas y asociativas que sean sostenibles, innovadoras y que además generen ingresos suficientes para sus miembros, el gobierno local puede posicionarse como un agente con capacidad para promover y generar las condiciones necesarias para el desarrollo del entramado que supone la economía social, solidaria y popular. En este sentido, como se desarrolló en el Capítulo 4, durante el periodo relevado el gobierno municipal de General San Martín se posicionó como agente catalizador con capacidad para liderar y acelerar los procesos de constitución de un sistema basado en la economía social y solidaria y una alternativa de inserción laboral y productiva transitoria. Sin embargo, la generación de condiciones contextuales para el desarrollo de este sistema está mayoritariamente relacionada con la macroeconomía y las formas de entender las relaciones entre Estado y sociedad en los distintos niveles de gobierno. A su vez, la participación de otros actores con intereses diferentes y que compiten por recursos financieros, capacidad de incidencia, espacio territorial, generan nuevas disputas de poder al

interior del entramado de la economía social y solidaria como modo de organizar el trabajo y la vida social.

En esta línea, se reconoce en la experiencia bajo estudio al gobierno local como un actor fundamental para la construcción de cuestiones específicas de la economía social, solidaria y popular. Sin embargo, no es el único que puede incidir en los problemas de inclusión sociolaboral de los trabajadores autogestionados y asociativos. Desde esta perspectiva, la posibilidad de construcción de un sistema a mediano y largo plazo debe reconocer la existencia de diferentes actores que interactúan en el territorio y mantienen relaciones desiguales. La política pública debe intervenir sobre las interacciones entre los actores económicos, sociales y políticos que conforman relaciones dinámicas de cooperación y complementariedad, pero también de competencia y disputa por recursos y capacidades que generan conflictos y tensiones. En suma, a través de esta investigación se expusieron las complejidades que implica generar y sostener políticas que posibiliten reducir las brechas que afectan el acceso a los derechos laborales de los trabajadores autogestionados y asociativos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Abramo, L. (2021). *Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina*. Serie Políticas Sociales, N° 240. Santiago de Chile: CEPAL.
- Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). “Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe”. *Libros de la CEPAL*, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- Amaya, P. D. y Ortiz Sosa, F. (2023). “La Economía Popular: como propuesta teórica, organización política y economía de primera línea”. *Cooperativismo(s). Abordajes interdisciplinarios y experiencias*, pp. 91-108. Buenos Aires: Teseopress.
- Archenti, N. (2007). “Estudio de caso/s”. En *Marradi, A. Archenti, N. y J.I. Piovani Metodología de las ciencias sociales*, pp. 237-246. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Barrera Calderón, E. (2023). “Asociativismo a la defensiva y a la ofensiva del capital. Análisis de algunas tensiones de los cooperativismos en Argentina”. *Cooperativismo(s). Abordajes interdisciplinarios y experiencias*, pp. 15-36. Buenos Aires: Teseopress.
- Bauni, N., Díaz, M.; Fajn, G. y Molina, M. (2015). “Experiencias de comercialización en la economía social: definiciones, prácticas, problemáticas y debates”. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, N°12: 4-17.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2014). *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M. y Jiménez, M. (2013). “Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina. Documentos de Trabajo, N° 2”. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F., Casanova, L. y Sarabia, M. (2013). “¿Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012?. Documentos de trabajo, N° 1”. Buenos Aires: OIT.
- Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, M. (2003). *Economía Solidaria y Capital Social*. Buenos Aires: Paidós.
- Ciolli, V. (2015). *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra: Argentina 2003-2009*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ciolli, V. y Rodriguez, M. C. (2011). “Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas en este recorrido”. *Revista ORG&DEMO*, (12) 1: 27-46.

- Chena, P. (2018). "La economía popular y sus relaciones determinantes". *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 53: 205-228.
- Chitarroni, H. (2004). "Masa marginal: la historia de una antigua polémica y un intento de cuantificación". VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Coraggio, J. L. (2020). "Economía social y economía popular: Conceptos básicos". Serie Contribuciones de Consejeros, N° 1. Documentos del Consejo Consultivo. Buenos Aires: INAES. [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf)
- Coraggio, J. L. (2018). "¿Qué hacer desde la economía popular ante la situación actual?". *Revista Idelcoop*, 224:13-26.
- Cravacuore, D. (2007). "Los municipios argentinos (1990 - 2005)". Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*, pp. 25-49. Buenos Aires: Ediciones UNQ – Universidad Autónoma de Chile.
- Cunill Grau, N. (2010). "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46: 41-72.
- De Paula, M. y Rebón. M. (2023). *Políticas de inclusión sociolaboral. Las políticas sociales en perspectiva*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/07/informe\\_sobre\\_politicas\\_de\\_inclusion\\_sociolaboral\\_27\\_sep\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/07/informe_sobre_politicas_de_inclusion_sociolaboral_27_sep_2023.pdf)
- Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina Posconvertibilidad*. Buenos Aires: Fundación CECE.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). "El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal". *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1: 64-81.
- García, A. y Fontanet, F. (2019). "Políticas públicas dirigidas a la Economía Social y Solidaria. Tensiones, alcances y desafíos en la experiencia de San Martín (Argentina, 2016-2017)". *Revista vasca de economía social, Gezki*, 15:137-154.
- Fontanet, F., García Tarcia, A. y García, A. (2022). "Finanzas Solidarias y políticas públicas: entre las demandas y expectativas de la participación social (San Martín, 2014-2020)". *Revista Universitaria de Geografía*, 31: 61-93.
- Fontanet, F. (2020). "Finanzas Solidarias y Políticas Municipales: el Fondo de Financiamiento Solidario (FFS) y los márgenes de las políticas integrales (San Martín, 2014-2020)". Tesis de Maestría en Economía Solidaria. Universidad Nacional General San Martín. Buenos Aires.
- Garretón, R. (2004). "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas". *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, pp. 27-48. Lima: Comisión Andina de Juristas.

- Ghai, D. (2003). “Trabajo decente. Concepto e indicadores”. *Revista Internacional del Trabajo*, 122 (2): 125-160.
- Grassi, E. (2012). “Política Sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades”. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, I-II: 135-136; 185-198.
- Hintze, S. (2014). “Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria”. *Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital*, pp. 247-263. Quito: IEPS-MIES.
- Hudson, J. (2018). “Gobiernos progresistas y cooperativismo: planes de empleo en la Argentina”. *Cuaderno Centro de Recursos Humanos*, 31: 621-634.
- Jiménez Restrepo, D. (2012). “La informalidad laboral en América Latina: ¿Explicación estructuralista o institucionalista?”. *Cuadernos de Economía*, XXXI (58): 113-143.
- Ledda, V. (2023). “El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023). Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo”. *Revista de Gestión Gubernamental*, III (3): 51-64.
- Lijterman, E. (2020). *Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Maldovan Bonelli, J. (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. CABA: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. CABA: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Masello, D. (2020). “Problemas actuales de la economía informal. Desventajas de una definición generalista del empleo informal para sociedades desequilibradas”. *Interdisciplina*, 9 (23): 15-34. doi: <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2021.23.77344>
- Maurizio, R. (2016). “Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial”. Serie Condiciones de Trabajo y Empleo, 76. Ginebra: OIT.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005). “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra. Cuaderno N° 2”. Buenos Aires.
- Muñoz, R. (2017). “Políticas de economía social y solidaria para emancipar a los actores”. Documento del Observatorio del Conurbano. Los Polvorines: UNGS. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Entrevista-Oscar-Minteguia-versionfinal-29.08.pdf>

Dirección General Economía Social y Solidaria (2023). “Documento Institucional”. Buenos Aires: Municipalidad de General San Martín. Mimeo.

Muñoz, R. (2022). “Modos participativos de construcción y producción de políticas municipales. Análisis desde la economía popular, social, solidaria en el conurbano bonaerense”. *Revista Cuestión Urbana*, 6 (12): 73-87.

Muñoz, R. (2013). “Finanzas Solidarias”. En *Cattani, A.; Coraggio, J.L. y Laville, J.L. (coord.) Diccionario de la otra economía*; pp.217-223. Los Polvorines: UNGS.

Neffa, C. (2008). *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales – CEIL-PIETTE.

Novick, M. (2018). “El mundo del trabajo. Cambios y desafíos en materia de inclusión”. Serie Políticas Sociales N° 228. Santiago de Chile: CEPAL.

Novick, M.; Mazorra, X. y Schleser, D. (2007). “Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003 – 2007”. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

Observatorio Industrial San Martín (2020). Anuario 2020. Municipio de General San Martín.

OIT (1999). *Memoria del Director General de la OIT, Informe 87 I*. Ginebra: OIT. [www.CIT87](http://www.CIT87) - Memoria del Director General - Trabajo decente (ilo.org)

OIT. (2011). Documento de Trabajo: “Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el trabajo decente”. 2da edición. Montreal. Organización Internacional del Trabajo.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Documento CEDES/CLACSO, N° 4. Buenos Aires: CLACSO.

Pardo, M. (2010) “Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina”. En *Franco, R. y Pardo, M. (coord.) Institucionalidad social en América Latina. Documento de proyecto*, pp. 55-98. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Pico, J. M. (2015). “10 años del Programa Trabajo Autogestionado. Resultados y Perspectivas”. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

Piovani, J. I. (2007). “La entrevista en profundidad”. En *Marradi, A. Archenti, N. y J.I. Piovani Metodología de las ciencias sociales*, pp. 215-225. Buenos Aires: Emecé Editores.

Piovani, J. I. (2007). “La observación”. En *Marradi, A. Archenti, N. y J.I. Piovani Metodología de las ciencias sociales*, pp. 191-202. Buenos Aires: Emecé Editores.

Poblete, L. (2022). “Batallas contra la informalidad en Argentina (1990-2018). Un análisis de las políticas dirigidas hacia los trabajadores más vulnerables”. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, (25), 1: 49-77.

- Plotinsky, D. (2015). “Orígenes y consolidación del cooperativismo en la Argentina”. *Revista Idelcoop*, (215): 158-178.
- Rebón, M. (2018). “Políticas Sociales en Argentina: ¿es posible la construcción de un Sistema de Protección Social?”. Tesis Especialización en Política, Evaluación y Gerencia Social. FLACSO. Buenos Aires.
- Rebón, M. (2015). “Las instituciones y la institucionalidad de las políticas culturales”. En *Piñon, F. (comp.) Indicadores culturales 2014*, pp. 260-268. Sáenz Peña: EDUNTREF.
- Rebón, M. y Roffler, E. (2007). “Políticas socio-productivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Manos a la Obra”. Trabajo presentado Concurso Ridelc. Buenos Aires.
- Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. Ponencia VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Saidón, M. (2020). *Explicar la Innovación en Políticas Públicas: la gestión integral de residuos sólidos urbanos en Municipios de la Argentina*. CABA: Editorial Teseo.
- Donza, E., Poy, S. y Salvia, A. (2019). “Documento estadístico 2”. En *Donza, E. (coord.) Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018)*. CABA: Educa. [https://www.academia.edu/95978913/Heterogeneidad\\_y\\_fragmentaci%C3%B3n\\_del\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_2010\\_2018\\_](https://www.academia.edu/95978913/Heterogeneidad_y_fragmentaci%C3%B3n_del_mercado_de_trabajo_2010_2018_)
- Salvia, A. (2003). “Mercados duales e informalidad en la Argentina: fragmentación y precarización de la estructura social del trabajo”. VI Congreso Nacional ASET. ASET, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/64>
- Sarria Icaza, A. y Tiribia, L. (2004). “Economía Popular”. En *Cattani A. (org.) La Otra Economía*, pp. 173-186. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Tokman, V. (1977). *Dinámica del Trabajo Urbano. El sector del trabajo informal urbano en América Latina*. Organización Internacional del Trabajo – P.R.E.A.L.C.
- Tokman, V. (2007). “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”. Serie Políticas Sociales N° 130. Santiago de Chile: CEPAL.
- Torrano, M (2023). “Financiamiento Solidario San Martín. I Jornadas de Economía Popular, Social y Solidaria”. I Encuentro Regional de Emprendimientos Sociolaborales. Buenos Aires. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/154631>
- Trujillo-Salazar, L. y Villafañe, S. (2021) “La dimensión territorial del riesgo de informalidad laboral en la Argentina. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/167)”. Santiago de Chile: CEPAL.

Tirenni, J. (2013). “La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (1): 123-140.

Vuotto, M. (2011). “El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social”. Serie Documento de Trabajo, 217. Lima: OIT / Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Lima.