

# La arquitectura de protección social organizada por el Estado en la economía popular (2019-2023)

**Gisel Leone**

IEALC/CLACSO, Argentina

leonegise@gmail.com / ORCID: 0009-0008-7362-9164

**David Sanchez Villa**

CIEPP/CONICET, Argentina

lic.davidsanchezvilla@gmail.com / ORCID: 0009-0003-4612-6610

**Recibido:** 4 de octubre de 2024. **Aceptado:** 28 de abril de 2025.

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la arquitectura de protección social diseñada por el Estado nacional argentino para los sectores de la economía popular durante el período 2019-2023. Este análisis se guía por dos conceptos principales: (1) economía popular, entendida como el conjunto de prácticas mediante las cuales las clases populares producen y reproducen sus condiciones de vida y existencia; y (2) arquitectura de protección social, que se refiere al tipo de respuestas que los Estados ofrecen ante diversas problemáticas y riesgos sociales. A través de un análisis exhaustivo de las condiciones de acceso y los beneficios otorgados en diferentes políticas del Estado nacional, nos planteamos si la arquitectura de protección social fue fuerte o débil en la protección de la economía popular. Para abordar esta cuestión, empleamos una metodología cualitativa que incluye diversas técnicas de investigación, tales como el análisis de normativas y solicitudes de información pública sobre políticas sociales nacionales, entrevistas en profundidad y el análisis de fuentes periodísticas.

**Palabras clave:** economía popular | protección social | trabajo | políticas sociales

# The social policy architecture organized by the State in the popular economy (2019-2023)

## Abstract

The objective of this article is to analyze the social protection architecture designed by the Argentine National State for the sectors of the popular economy during the period 2019-2022. This analysis is guided by two main concepts: (1) popular economy, defined as the set of practices through which the popular classes produce and reproduce their living conditions and existence; and (2) social policy architecture, which refers to the type of responses provided by the State to address various social problems and risks. Through an in-depth examination of the access conditions and the benefits provided by different National State policies, we assess whether the social protection architecture was strong or weak in safeguarding the popular economy. To address this question, we employed a qualitative methodology that incorporated various research techniques, including analyzing regulations and public information requests on national social policies, in-depth interviews, and reviewing journalistic sources.

**Keywords:** popular economy | social protection | labor | social policies

## 1. Introducción

Desde la profundización de la crisis de la sociedad salarial en la década de 1990, amplios sectores de la población quedaron desprovistos de las regulaciones sociales tradicionales que garantizaban derechos a lxs trabajadorxs formales,<sup>1</sup> tales como vacaciones, aguinaldo y aportes jubilatorios (Castel, 2004). En América Latina, aunque el mercado laboral se caracterizó desde sus inicios por una considerable proporción de empleos precarios, la situación de marginalidad de este sector desprotegido ha ido en aumento (Nun, 1969; Pérez Sainz, 2014), a tal punto de no poder, siquiera, incorporarse al mercado laboral como trabajadorxs asalariadxs informales.

Una de las tantas consecuencias que esto produjo fue que lxs trabajadorxs tuvieran que inventar su propio trabajo como estrategia de reproducción (Pérsico y Grabois, 2014). Gran parte de estxs trabajadorxs se organizaron en el marco de lo que hoy denominamos la “economía popular”, alejándose del “empleo tradicional o típico”, asociado a las protecciones sociales (De La Garza Toledo, 2009). Esta nueva forma de organización de trabajadorxs aún no goza de todos los derechos asociados a un trabajo en relación de dependencia formal y las condiciones laborales de las personas son, muchas veces, realizadas en condiciones de subsistencia. Por esto, es sumamente relevante el análisis del rol del Estado frente a esta situación, ya que es un actor central que puede promover políticas para el desarrollo de la economía popular y su formalización. El análisis de la arquitectura de protección social destinada a la economía popular requiere indagar en las intervenciones implementadas por el Estado para brindar protección a la población (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014, 2019; Cecchini et al, 2015), y preguntarse específicamente por quiénes tienen acceso a esas políticas y qué

beneficios obtienen las personas que logran acceder (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019).

En este artículo nos preguntamos ¿cómo se estructuró la arquitectura de protección social dirigida al sector de la economía popular durante el período 2019-2023? La elección de este período tomó como referencia el gobierno del Frente de Todos, encabezado por Alberto Fernández y Cristina Fernández, durante el cual se unificaron algunos programas sociales preexistentes bajo el Potenciar Trabajo y se implementaron nuevas iniciativas con enfoques dirigidos a la economía popular. El objetivo central es evaluar el grado de fortaleza o debilidad de la arquitectura de protección social en dicho período. Para ello, se construirá un índice basado en dos dimensiones principales: el acceso, considerando sus indicadores de formalidad, acceso real y transparencia; y los beneficios, en términos de su suficiencia y los criterios de indexación.

Para cumplir con este objetivo centraremos nuestro análisis en aquellos organismos estatales que han implementado políticas o programas destinados a los sectores que identificamos como parte de la economía popular.<sup>2</sup> La metodología de análisis incluyó diferentes técnicas de investigación: por una parte, realizamos un relevamiento de las políticas y programas sociales vigentes en el período de estudio, a través del análisis de las diversas normativas disponibles y pedidos de información pública a los organismos encargados de implementar dichas políticas. En segundo lugar, realizamos entrevistas semiestructuradas a funcionarixs públicxs. Por último, complementamos la información con otras noticias, entrevistas y webinars, principalmente, aquellas dirigidas a referentes de la economía popular.

Para dar cuenta de esto, el artículo se organiza de la siguiente manera: a la introducción que se hizo en este apartado, seguirá la discusión del concepto de economía popular y el de arquitectura de protección social. De manera subsiguiente, analizamos la arquitectura de protección social diseñada para lxs trabajadorxs de la economía popular y, para finalizar, presentamos nuestras conclusiones y nuevas preguntas de investigación para futuros trabajos.

## **2. Economía popular y arquitectura de protección social**

La economía popular no es un concepto consolidado dentro de las ciencias sociales. Por el contrario, es una denominación que proviene de los propios movimientos populares como una idea nativa (Cefaï, 2011). La economía popular se ha asociado como una rama específica de la economía social y solidaria donde los lazos de reciprocidad son definitorios. Siguiendo a Coraggio la economía social solidaria incluye aspectos de un sistema económico donde todxs saben cuáles son las necesidades de lxs demás y se contribuye a que éstas sean satisfechas; se organiza con relaciones de intercambio que se basan en la reciprocidad y no en la explotación, donde cada integrante es un par (Coraggio, 2020). Sin embargo, desde los propios movimientos sociales buscaron diferenciarse de esta concepción (Chena, 2017; Grabois y Pérsico, 2015).

Chena (2017:11) propone que la economía popular posee dos características:

---

La primera, es el hecho de que involucra a personas que realizan su actividad laboral por fuera de la relación salarial tradicional. Es decir, que quienes la integran son trabajadores que no están alcanzados, en general, por una relación laboral patrón-trabajador, sino que son trabajadores sin patrón. La segunda es que perciben ingresos bajos y, consecuentemente, tienen una escasa capacidad de consumo y acumulación de capital.

---

Realizar un trabajo que está por fuera de la relación “salarial formal” implica que no existe la relación de trabajo típica, en la cual es posible identificar una subsunción formal de lxs trabajadorxs al capital (Palomino, 2002). A diferencia de la relación salarial formal, dentro de la economía popular los medios de producción le pertenecen al trabajador en tanto “inventa su propio trabajo” (Pérsico y Grabois, 2014) y por lo tanto no se establece una relación de dependencia económica con un patrón, al menos de forma explícita y visible. Cabe aclarar que esos medios de producción no necesariamente son costosos o de gran escala, muchas veces nos referimos a maquinarias simples como una máquina de coser.

El trabajo realizado en el marco de la economía popular se encuentra socialmente desvalorizado con el argumento de que sus productos son de baja calidad (Chena, 2017). Asimismo, se considera a estos sectores como de alto riesgo de insolvencia, por lo que se aplican altas tasas de interés tanto para acceder al dinero como para financiar productos (Chena, 2017; Roig, 2018). Por lo tanto, la economía popular pone el énfasis en la valoración de sus propias prácticas y procesos de trabajo.

Siguiendo los lineamientos de Sarria Icaza y Tiribia (2003), la economía popular es el conjunto de actividades que realizan los sectores populares para garantizar sus necesidades básicas utilizando su propia fuerza de trabajo y remite a dos dimensiones: (1) la económica, vinculada a la reproducción ampliada de la vida; aquí son fundamentales los valores de cooperación y reciprocidad; (2) el conjunto de prácticas vinculadas al modo en el que producen y reproducen sus condiciones de existencia las clases populares y al sentido que adquieren estas clases según el contexto. Sin embargo, desde los propios sectores de la economía popular no reconocen como condición fundamental la reciprocidad y solidaridad, lo que los diferencia principalmente de la economía social. El componente cooperativo es fundamental para la organización productiva de una parte de estos sectores, aunque la solidaridad no es un valor determinante para su funcionamiento. A su vez, desde estos sectores no se contempla el paso obligado de la economía popular hacia una economía formal de tipo industrialista (y de pleno empleo). Según Chena (2017), el primer objetivo de la economía popular es comenzar a reivindicarse a sí misma como una nueva forma de organización del trabajo y crear nuevas formas de organizaciones e instituciones colectivas que representan a este conjunto de trabajadorxs.

Desde nuestra perspectiva, la economía popular incluye a todxs aquellxs trabajadorxs dispersxs u organizadxs por los movimientos sociales que, ante la falta de inclusión en el mercado laboral ya sea formal o informal, inventaron su propio trabajo, pero cuyos ingresos son bajos<sup>3</sup> y carecen de una estructura de protección social, por lo que requieren subsidios, programas y políticas adicionales para sostener su actividad y mantener su reproducción social y la de sus familias.

Numerosos estudios han intentado cuantificar el universo de trabajadorxs de la economía popular. Fernández Álvarez y Natalucci (2021) sintetizan estos estudios destacando los de Chena y Roig (2017), Salvia, Poy y Donza (2019), Pisacco (2019), Bertelotti (2019) y el RENATEP (2022). Sin embargo, estas mediciones resultan limitadas, con resultados inferiores a lo que en realidad representa la economía popular. En el estudio planteado por estxs autorxs se propone tener en cuenta las siguientes dimensiones: i) categoría ocupacional, ii) grado de calificación de la ocupación, iii) situación frente a la propiedad de capital física y iv) ingresos declarados.<sup>4</sup> El resultado al que arribaron con la sumatoria de esas categorías asciende a 4.278.751 de trabajadorxs de la economía popular para el cuarto trimestre de 2020 (Fernández Álvarez y Natalucci, 2021).<sup>5</sup>

Para este trabajo consideramos los datos oficiales publicados por el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENAPEP), en el cual se inscribieron 3.457.669 personas<sup>6</sup> desde julio del 2020 hasta junio del 2022. Si comparamos con el total de los ocupados (13,5 millones), las personas que se consideran de la economía popular representan el 25,6%. Sin embargo, este dato depende de la voluntad de las propias personas para inscribirse. Según el dirigente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), Juan Grabois, hay alrededor de 13 millones de adultxs que no tienen ingresos regulares dentro de los cuales aquí se encuentran aquellos que cobran el Potenciar Trabajo. De acuerdo con su visión, hay una masiva cantidad de personas que no se encuentran dentro del circuito de acumulación capitalista que tienen ingresos paupérrimos y no tienen reconocimiento del Estado (Universidad Latinoamericana de la Periferia, 2021, 24m40s). Dentro de estos 13 millones se encontraban alrededor de 7 millones de trabajadorxs que se enmarcan en la economía popular, para lxs cuales han reclamado en estos últimos años el salario universal.<sup>7</sup>

Siguiendo con los datos publicados por el RENATEP en el 2022, dentro del universo de trabajadorxs de la economía popular existe una mayoría de mujeres que representan el 58% del total. El promedio de edad es de 33,8 años, con lo cual se trata de una población notoriamente joven. La distribución de la cantidad de inscriptxs de acuerdo a la rama de actividad muestra que la mayoría se desempeña dentro de servicios personales y otros oficios<sup>8</sup> (35%) y servicios socios comunitarios (27,7%). Luego encontramos el 11,8% en la rama comercio popular y trabajos en espacios públicos, 8,4% en construcción de infraestructura social y mejoramiento ambiental, 8,2% en agricultura familiar y campesina, 4,1% en recuperación, reciclado y servicios ambientales, 3,6% en industria manufacturera y 1,2% en transporte y

almacenamiento. En la misma línea, la mayoría de las ocupaciones se inserta en comedores y merenderos (26,6%), servicios de limpieza (11,4%), agricultores/as (6,6%), vendedores/as ambulantes (4,5%) y albañiles/durлерos (4%), peluquería, depilación/manicura (3,9%), ayudante/auxiliar en obras de construcción (3,6%), asador/cocinero (3,6%), feriante (3,2%), producción de alimentos (2,3%).<sup>9</sup>

Una cuestión fundamental es la distribución de lxs inscriptxs en función de la organización del trabajo, ya que muestra una clara diferencia con la economía social y solidaria: el componente cooperativo no es el primordial, muy por lejos de ello la mayoría de lxs inscriptxs trabaja de manera individual, representando el 60,4% del total y el resto no se organiza colectivamente. De ese 39,6%, el 22,9% son organizaciones comunitarias/sociales, el 7,6% son cooperativas, el 7,1% corresponde a pequeños emprendimientos familiares y no familiares, el 1,7% proyectos productivos o de servicios inscriptos en el MDS y el 1,2% representa núcleos de agricultura familiar.

Otra de las cuestiones centrales en la problemática de lxs trabajadorxs de la economía popular es su bajo nivel de formalización y, por consiguiente, la escasa protección social a la que acceden. De acuerdo con los datos del RENATEP, solamente el 10,6% del total se encuentran inscriptxs de manera individual en alguna categoría tributaria: el 10% está adherido al Monotributo Social y el resto se distribuye entre las categorías que van de la “A” a la “D” del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Esto quiere decir que la mayoría dentro de este porcentaje realiza aportes al sistema previsional, pero no se tiene información sobre la cobertura de salud.

En cuanto a la asignación de subsidios del Estado, de lxs trabajadorxs inscriptxs en el registro, solo el 28,3% percibe el Programa Potenciar Trabajo y, por otro lado, según el informe anterior publicado a comienzos del 2022, el 22,3% de lxs inscriptxs percibía la Asignación Universal por Hijo (AUH). Estos últimos datos expresan varias cuestiones: por un lado, solo una parte muy pequeña de lxs trabajadorxs de la economía popular recibe cobertura de una política social. En segundo lugar, del total de lxs titulares del Programa Potenciar Trabajo, que en agosto de 2024 ascendía a 1.256.414 personas de acuerdo con el dato otorgado según solicitud de información pública, el 77,8% (978.355) se encontraba inscripto en el Registro, de las cuales la mayoría son mujeres. Aun suponiendo que el 100% de la totalidad de titulares del Potenciar Trabajo pertenezcan a la economía popular, estos representarían solo un 23%.

### **3. Arquitectura de protección social: principales conceptos**

La articulación entre el Estado y las esferas del mercado, la familia y la comunidad conforma lo que se conoce como régimen de bienestar (Esping-Andersen, 1990, 2000). Estas esferas desempeñan un papel fundamental en la gestión de diversos riesgos que las personas enfrentan a lo largo de su vida, tales como el desempleo, las enfermedades y los accidentes laborales. En

el caso de quienes se desempeñan en la economía popular, uno de los principales riesgos es la desprotección dada por la falta de derechos laborales (asociada a su condición de informalidad laboral) y la insuficiencia de ingresos para su subsistencia. En este escenario, el mercado, el Estado, las familias y la comunidad intervienen de diferentes formas para mitigar estos riesgos. Este trabajo se enfoca en la intervención estatal y en la arquitectura de protección social que ha sido desarrollada para enfrentar estos desafíos.

El Estado nacional, como organismo centralizado, se distingue de las demás esferas del bienestar por su capacidad de extraer recursos de la comunidad, asignarlos y regular las acciones consideradas aceptables o inaceptables (Filgueira, 2007). A través de su intervención, o de la ausencia de la misma, el Estado influye de manera directa en el comportamiento de las otras esferas. Un ejemplo de ello es la implementación de políticas públicas dirigidas a solventar los gastos de las empresas (y no de las personas) como la exención de pago de las contribuciones patronales cuando contratan trabajadorxs provenientes de la economía popular. Esta medida no solo reduce los costos laborales para las empresas, sino que también supone que la inclusión en el sistema de derechos laborales se logrará mediante la formalización del empleo en una relación de dependencia asalariada. En contraste, cuando el Estado opta por no intervenir, la gestión de los riesgos asociados con la economía popular recae en el mercado o, más comúnmente, en la comunidad.

El carácter centralizado del Estado y su capacidad para asignar y distribuir recursos constituyen elementos clave para nuestra investigación. En este marco, el análisis se focaliza en la “arquitectura de protección social” diseñada por el Estado, entendida como el conjunto integral de políticas, programas, instituciones y mecanismos orientados a proteger a los individuos y los hogares frente a la pobreza, la vulnerabilidad y otros riesgos sociales (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019).

La configuración de la arquitectura de protección social implica un análisis detallado de cómo se estructuran estos sistemas, considerando aspectos clave como su financiación, los grupos que tienen acceso a ellos y lxs beneficiarixs finales, entre otros factores (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2019). En este estudio, nos centraremos en dos componentes específicos de esta arquitectura: el *acceso* a las políticas y los *beneficios* que estas políticas proporcionan a lxs trabajadorxs de la economía popular.

**Tabla 1. Dimensiones de análisis.**

Acceso	Acceso formal	¿Menciona a EP como categoría de acceso?	Sí: fuerte No: débil	Arquitectura de protección: <b>Fuerte:</b> al menos 3 de las 5 dimensiones son fuertes <b>Débil:</b> al menos 3 de las 5 dimensiones son débiles
	Acceso real	¿Cubre un 50% de la población de EP?	Sí: fuerte No: débil	
	Transparencia	¿Tiene mecanismos claros de acceso?	Sí: fuerte No: débil	
Beneficios	Suficiencia/Capacidad de protección	Transferencias de ingresos: ¿Cubre una canasta básica?	Sí: fuerte No: débil	
		Transferencia de bienes: ¿Hay una sistematicidad en la entrega de bienes? ¿Hay plazos claros en la normativa?		
	Indexación	¿Se mencionan los mecanismos de indexación?	Sí: fuerte No: débil	

**Fuente: elaboración propia.**

El acceso a las políticas de protección social no se limita a la mera existencia de tales políticas, sino que abarca la capacidad real de lxs individu@s para utilizarlas efectivamente. Según Danani y Hintze (2011) y Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2014, 2019), el acceso se refiere al mecanismo mediante el cual las personas se integran a las políticas estatales. Por ello, es esencial garantizar que dichas políticas lleguen de manera efectiva a lxs trabajadorxs de la economía popular. El análisis del acceso permite identificar las barreras que dificultan la inclusión, tales como la falta de información sobre las políticas, la transparencia en la gestión de los programas o los procedimientos necesarios para acceder a ellos. En última instancia, el acceso busca asegurar que los sistemas de protección social no solo estén disponibles en teoría, sino que funcionen de manera práctica y equitativa, proporcionando un apoyo real a todas las personas (Arza et al, 2022).

Dentro del acceso se evalúan tres variables específicas –ver tabla 1–: a) el acceso formal, b) el acceso real y c) la transparencia en el acceso

- a. En el análisis del acceso formal, es fundamental evaluar si las normativas de las políticas públicas incorporan la categoría de “economía popular” como criterio de elegibilidad. La inclusión de esta categoría no solo constituye un indicador de la efectividad de las políticas, sino que también refleja el grado de inclusión social contemplado en el diseño de las estrategias de acceso. Se trata de un acceso formal fuerte cuando las políticas hacen explícita referencia a la economía popular, lo cual valida la incorporación de estos sectores en el marco normativo y promueve su reconocimiento y legitimación dentro del sistema económico. Por el contrario, la omisión de esta categoría como criterio de acceso genera un acceso formal débil, lo que implica la posible exclusión de lxs trabajadorxs de la economía popular de los beneficios y derechos otorgados por las políticas en cuestión.
- b. El acceso real se refiere a la capacidad efectiva de la población para beneficiarse de las políticas públicas, evaluando si las personas alcanzan materialmente los derechos

estipulados. Este indicador se centra en la cobertura horizontal de la política, es decir, en el alcance real que tiene en términos de titulares dentro de un grupo específico. Una política se considera fuerte cuando logra incluir, como mínimo, al 50% de la población perteneciente a la economía popular. Por el contrario, cuando la cobertura es inferior a dicho umbral, la política se clasifica como débil, evidenciando limitaciones significativas en su implementación y capacidad para responder a las necesidades de esta población.

- c. La transparencia en el acceso se refiere al análisis de los requisitos que pueden facilitar o dificultar la inclusión de personas en las políticas públicas. Esta dinámica puede manifestarse de diversas maneras, como la reinterpretación de las normas existentes, que, en función del contexto, determina quiénes son elegibles para acceder a los beneficios y quiénes quedan excluidxs. Además, puede ocurrir que las políticas no contemplen un ingreso automático, dejando a la discreción de los diferentes gobiernos la decisión sobre quiénes pueden acceder a ellas a través de procedimientos administrativos. En este sentido, una política se considera débil cuando se imponen restricciones adicionales que limitan el acceso, generando barreras para la inclusión. Por el contrario, una política es fuerte cuando se eliminan estos requisitos, promoviendo así un acceso más equitativo y garantizando que un mayor número de personas pueda beneficiarse de los derechos y servicios establecidos.

Los beneficios constituyen un indicador fundamental del alcance y la efectividad de la protección social (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014, 2019; Pribble, 2013; Sojo, 2017). La cuestión central radica en cómo estos beneficios previenen la inseguridad económica, especialmente en el caso de lxs trabajadorxs de la economía popular. El análisis de los beneficios es esencial para comprender el impacto real de las políticas y programas diseñados para apoyar a esta población en su bienestar. Esta evaluación debe incluir no solo la cantidad y la duración de los beneficios, sino también su poder adquisitivo a lo largo del tiempo, lo cual es crucial para garantizar que se mantengan efectivos ante la inflación y otros factores económicos. Al igual que el acceso, la evaluación de los beneficios es imprescindible para asegurar que los sistemas de protección social ofrezcan un apoyo tangible y sostenible a quienes más lo necesitan.

Dentro de los beneficios se evalúan dos variables específicas –ver tabla 1–: a) la suficiencia de los beneficios y b) las fórmulas/mecanismos de actualización de los beneficios.

- a. La suficiencia de los beneficios o *la capacidad de protección* de los beneficios se evalúa mediante la comparación del monto otorgado con indicadores económicos claves. En los programas de transferencias de ingresos permite analizar la relación entre la prestación dineraria y factores fundamentales como la canasta básica de pobreza, la canasta básica total y el salario mínimo, vital y móvil (SMVM), entre otros. En este contexto, la comparación de los beneficios se realiza en relación con la canasta básica total correspondiente a un adulto equivalente,<sup>10</sup> la cual coincide con la línea de pobreza de una persona. Una política se considera fuerte cuando los beneficios representan, al menos, el 100% de esta canasta básica,

lo que indica que los apoyos económicos son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población. Por el contrario, una política es débil cuando los beneficios representan menos del 100% de la canasta básica, lo que sugiere que los recursos proporcionados son insuficientes para garantizar un nivel de vida digno y, por ende, perpetúan la vulnerabilidad económica de lxs titulares.

En el caso de los programas de transferencias de bienes se evalúan, tanto en las normativas como en la implementación, la regularidad y constancia en la entrega de los insumos, equipamientos o prestaciones no monetarias. Una política se considera fuerte cuando las entregas se realizan con una frecuencia adecuada, previsible y sostenida en el tiempo. Por el contrario, una política se considera débil cuando las entregas son esporádicas, insuficientemente frecuentes o inconstantes, ya sea por falta de previsión normativa, deficiencias en la implementación o interrupciones en el suministro. Esta irregularidad compromete la capacidad del programa para cumplir con sus objetivos y puede reproducir situaciones de dependencia, inestabilidad o ineficacia en la resolución de las necesidades que se pretenden abordar.

- b. La segunda dimensión examinada corresponde a la indexación y/o los mecanismos de actualización de los beneficios monetarios. Este análisis resulta fundamental para evaluar la protección de los beneficios a lo largo del tiempo, es decir, la capacidad de las transferencias para mantener su poder adquisitivo real. En muchos casos, las políticas sociales carecen de criterios definidos de indexación, lo que conlleva una disminución en la protección de lxs titulares frente a la inflación u otros factores económicos. La indexación puede ser de acuerdo a índices de precios, salarios promedio de la economía, recaudación, entre otros criterios. Una política es fuerte cuando hay mecanismos de indexación definidos. Una política es débil cuando no hay mecanismos de indexación definidos.

El análisis conjunto de estas dos dimensiones –acceso y beneficios– permite considerar aspectos fundamentales de las distintas políticas sociales. En este sentido, una arquitectura de protección social se considera fuerte cuando las políticas garantizan tanto un acceso adecuado como beneficios suficientes. Esto implica que lxs trabajadorxs de la economía popular encuentran en el Estado políticas efectivas que fortalecen sus condiciones de vida. En contraste, una arquitectura débil se caracteriza por la incapacidad de las políticas sociales de asegurar un nivel adecuado de acceso y beneficios, lo que resulta en una respuesta insuficiente a las necesidades de protección de la economía popular.

## **4. La arquitectura de la protección social en la economía popular: 2019-2023**

El Estado nacional en el período 2019-2023 implementó diversos programas que contenían líneas específicas de financiamiento a la economía popular. Estas políticas fueron implementadas a través de distintos ministerios nacionales.<sup>11</sup>

**Tabla 2. Sistematización de las políticas de economía popular en el Estado Nacional implementadas durante el período 2019-2023.**

Secretaría	Nombre del programa	Acceso Formal		Acceso real / Cantidad de titulares	Transparencia en el acceso	Tipo de beneficio	Beneficios	
		¿Menciona a la economía popular dentro de sus objetivos?	Categoría de acceso utilizada				Indexación	Suficiencia/ Capacidad de protección
Secretaría de Economía Social	Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"	Sí	Vulnerabilidad económica y social	1.256.414 titulares (453062 tiene MS) en 2023	No	Transferencia monetaria/transferencia en especie	Sí (50% SMVM)	No
Secretaría de Integración Sociourbana	Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares	Sí	Vulnerabilidad económica y social	248 cooperativas en 2021	No	Subsidio al trabajo	No	N/A
Secretaría de Articulación Política Social	Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social	No	Vulnerabilidad económica y social	17.606 titulares en 2023	Sí	Transferencia en especie	No	No
Secretaría de Inclusión Social	Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes "Potenciar Inclusión Jóvenes"	No	Vulnerabilidad económica y social	46.313 titulares a agosto de 2022*1	No	Transferencia monetaria	No	No
Secretaría de Economía Social	Monotributo social	Sí	Vulnerabilidad económica y social	604.068 dic 2023	Sí	Subsidio pago monotributo / cobertura de seguridad social	NA	N/A*4
	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	No	Trabajadorxs sin trabajo registrado	135 titulares en prestaciones de empleo independiente de un total de 90.90.389 a octubre de 2022*3	Sí	Transferencia monetaria/transferencia en especie	No	No
Secretaría de Empleo	Programa Seguro de Capacitación y Empleo	No	Trabajadorxs sin trabajo registrado	1.106 en titulares en prestaciones de empleo 2023. Sin empleo independiente	No	Transferencia monetaria / transferencia en especie	No	No
Agricultura, Ganadería y Pesca	Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR)	No	Familias rurales / Productores/as de la agricultura familiar y campesina	6.165 titulares en 2022	Sí	Transferencia en especie	Sí (límites máximos en euros 350000)	No
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Programa Trabajo Autogestionado	No	Unidades productivas autogestionadas cuyos socios no alcancen el SMVM	12014 en 2022	Sí	Transferencia monetaria	No	No

**Fuente: elaboración propia en base a los datos de las normativas y los pedidos de información pública en cada una de las políticas.**

1. El número se compone por todos aquellos jóvenes que fueron titulares del beneficio correspondiente al estímulo económico, al menos, una vez desde el inicio del programa. La información es del 2022 porque es el último dato disponible.
2. Los titulares son 0 ya que, el programa en los registros oficiales aparece "en ejecución", pero los proyectos no se encuentran en la fase de implementación.

3. A partir del 2022, los titulares del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo comenzaron a migrar al programa Fomentar Empleo. Se consideró 2022 porque es el último año en el que se incorporaron nuevos titulares.
4. No se realizó un análisis de los beneficios, dado que el programa no contempla la transferencia de dinero ni de bienes, sino que ofrece protección en materia de salud y cobertura previsional. Si bien se solicitaron datos de cobertura en salud, el organismo responsable no proporcionó la información requerida.

Los programas más relevantes, en términos de presupuesto y personas vinculadas, se encuentran dentro de los ministerios que históricamente abordaron los temas de protección social, como el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, otros ministerios, como el de Economía, implementaron programas específicos dirigidos a la agricultura familiar, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

El Ministerio de Desarrollo Social implementó tres programas de transferencias de ingresos y maquinarias que fueron dirigidos a sectores que incluían algún componente vinculado con la Economía Popular: el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes”<sup>12</sup> y el Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social.<sup>13</sup> Los primeros dos compartían la población objetivo y su principal mecanismo de intervención era la transferencia de dinero directa a las personas. El “Banco de Herramientas” también compartía población objetivo, aunque en vez de transferir dinero, entregaba maquinarias y herramientas. Por último, también se ejecutó el Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares<sup>14</sup> que contenía como una de sus líneas de trabajo la contratación de cooperativas de trabajo para el desarrollo de obras de infraestructura urbana.

Una mención especial merece el Programa Potenciar Trabajo, no solo por ser la política de mayor cobertura del Estado nacional (ver Cantidad de titulares en la tabla 2), sino porque es el programa que mejor expresa la tensión existente entre el fomento de objetivos de inserción en el empleo asalariado y objetivos tendientes a fortalecer la protección hacia sectores de la economía popular. Diversos estudios destacan el incremento del presupuesto destinado a la economía social y solidaria<sup>15</sup> (Paura et al, 2022; Schipani et al, 2021), lo que sugiere una creciente institucionalización de este sector. Aunque coincidimos en parte con estos enfoques, sostenemos que el diseño del programa ha estado siempre tensionado por objetivos que promueven la inserción en el empleo formal. La normativa de creación establece como objetivo principal la “mejora de la empleabilidad” (resoluciones N° 1625/2020 y N° 121/2020), lo que incluye tanto actividades socioprodutivas,<sup>16</sup> sociocomunitarias<sup>17</sup> y la inserción en el mercado laboral formal o actividades sociolaborales.<sup>18</sup> De esta forma, parte del programa sigue manteniendo al trabajo asalariado con protección social como el ideal de empleo (Hopp, 2020).

Esta dualidad también se refleja en el Decreto N° 728/2022 firmado por el ex presidente Alberto Fernández, que creó el Consejo de la Economía Popular y estableció que un 30% de las obras del Estado nacional sean destinadas a cooperativas de la economía popular. Sin embargo, en simultáneo, este decreto facilita la transición al empleo privado a través del Programa Puente al Empleo.<sup>19</sup>

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social implementó líneas de “empleo independiente”, aunque las mismas se encontraban dentro de políticas de empleo más generales. El Ministerio implementó dos grandes programas, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo<sup>20</sup> y el Programa Seguro de Capacitación y Empleo.<sup>21</sup> Ambas políticas tenían una línea de financiamiento específico para las personas que realizaran emprendimientos de manera “independiente”. Estos proyectos podían ser unipersonales o cooperativos. En estos casos, aparte de la prestación económica que brindaba el programa, también se otorgaban herramientas y maquinarias. En 2021 estas dos políticas se unificaron en el Programa “Fomentar Empleo”<sup>22</sup> que eliminó las intervenciones destinadas a los proyectos independientes. A su vez, en el año 2004 se creó el Programa de Trabajo Autogestionado, reglamentado en 2012 bajo la Resolución N° 1189, con el objetivo de mantener las fuentes de trabajo o generar puestos de trabajo en unidades productivas autogestionadas. Poseía las líneas: ayuda económica individual, apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva, apoyo técnico y económico para la mejora de la competitividad, asistencia técnica y capacitación para la mejora de la capacidad de gestión de las unidades productivas y asistencia técnica en seguridad e higiene. Particularmente nos interesa aquí la línea de ayuda económica individual para el análisis comparativo con los demás programas que se trataba de una transferencia monetaria de ingresos.

Por último, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca implementó el Programa de Inserción Económica de lxs Productorxs Familiares del Norte Argentino (PROCANOR). La población objetivo de esta política eran los agricultores y agricultoras familiares. Una de sus herramientas de intervención fue la entrega de maquinarias y herramientas para mejorar los emprendimientos. Por otro lado, el Ministerio de Economía tenía otros dos programas con poblaciones similares, pero que a la fecha no han sido implementados.<sup>23</sup>

No podemos dejar de mencionar que en el período de referencia se dio el proceso de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio debido a la pandemia por COVID-19. Frente a esta situación de emergencia, el Estado nacional desarrolló un nuevo programa que se implementó a través del ANSES de forma directa y estuvo dirigido a las personas que no tenían ingresos registrados de un trabajo en relación de dependencia, monotributistas categorías A y B, monotributistas sociales, beneficiarixs de la AUH y del Progresar. Esta política se denominó Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el cual tuvo las características de una transferencia de ingresos condicionada. El monto al que ascendió el IFE fue de \$10.000 y se otorgaron tres bonos en total (Sánchez Villa, 2024). Para cobrarlo se debía hacer una inscripción previa en

ANSES de forma digital. Al tratarse de una política de emergencia no la hemos incluido en el análisis puesto que no fue apuntada al desarrollo de la economía popular y fue exclusivamente creada dada la contingencia excepcional de aislamiento.

Un análisis general preliminar permite identificar diversas políticas del Estado nacional orientadas al financiamiento de proyectos “cooperativos”, “independientes” o “productivos”. En todos estos casos, las políticas públicas están dirigidas a sectores vinculados con la economía popular, aunque, como se verá más adelante, no siempre se los denomina de esa manera. Asimismo, se evidencia una superposición de políticas y objetivos entre los diferentes ministerios. El caso más destacado es el del Ministerio de Desarrollo Social, donde tres secretarías implementaron programas dirigidos a la misma población. Por ejemplo, tanto el Programa “Inclusión Joven” como el Programa Potenciar Trabajo trabajaron con “unidades ejecutivas o de gestión” para fomentar proyectos sociocomunitarios, laborales y productivos. En este sentido, algunos programas aplican para la misma población sin ser excluyentes, esto no fue tenido en cuenta como sentido sumatorio en lo monetario para analizar si la política total es fuerte o no, sino que siguió el criterio de análisis individual de cada programa.

A continuación, presentamos un resumen del análisis realizado de cada uno de los programas en base a las dimensiones anteriormente señaladas en la tabla 1.

**Tabla 3. Análisis de la protección social por dimensión y programa desde el año 2019 hasta 2023.**

Nombre del programa	Acceso			Beneficios	
	Acceso formal	Acceso real Cantidad de titulares	Transparencia en el acceso	Indexación	Suficiencia
Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”	Fuerte	Débil	Débil	Fuerte	Débil
Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares	Fuerte	Débil	Débil	Débil	N/A
Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social	Débil	Débil	Fuerte	Débil	Débil
Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes”	Débil	Débil	Débil	Débil	Débil
Monotributo social	Fuerte	Débil	Fuerte	NA	NA
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Débil	Débil	Fuerte	Débil	Débil
Programa Seguro de Capacitación y Empleo	Débil	Débil	Débil	Débil	Débil
Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR)	Débil	Débil	Fuerte	Fuerte	Débil
Programa Trabajo Autogestionado	Débil	Débil	Fuerte	Débil	Débil

**Fuente: elaboración propia en base a datos de información pública solicitada.**

## 4.1. El acceso a la política social en la economía popular

En primer lugar, relativo al acceso formal, solo dos programas (equivalente al 20% del total de programas identificados) mencionan a la economía popular dentro de sus objetivos de

intervención (ver tabla 2). A nivel general, el Ministerio de Desarrollo Social estableció el acceso a las políticas en función de la “vulnerabilidad económica y social” de lxs participantes. Según las entrevistas realizadas, esta concepción en la práctica se refiere a personas que “no tengan trabajo registrado” (entrevista con el coordinador del programa Banco de Herramientas, 10 de agosto de 2022, min 37). La categoría central de intervención es la “pobreza” o la “vulnerabilidad social” (Hopp y Lijterman, 2018), lo que establece una frontera clave en estas políticas al diferenciar entre trabajadorxs y asistidos, focalizando en quienes quedan excluidos del ámbito laboral (Hopp, 2020).

El ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, actualmente integrado en el Ministerio de Capital Humano, ha mantenido una perspectiva dualista del mercado laboral, en la cual el acceso a programas sociales se define en función de la tenencia de un empleo registrado en los sistemas de seguridad social. La principal misión de este Ministerio continuó siendo la regulación laboral y la protección social de los trabajadorxs formales (Hopp, 2020). A diferencia del Ministerio de Desarrollo Social, en sus resoluciones no se contempla la vulnerabilidad social como criterio de acceso. Sin embargo, ambos ministerios orientan sus políticas hacia aquellxs fuera del trabajo formal. Tras la unificación de las políticas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo en el Programa “Fomentar Empleo”, este ministerio ha dejado de implementar líneas de acción dirigidas a trabajadorxs independientes o autogestionados. En el caso del Programa de Trabajo Autogestivo, lxs destinatarixs son lxs trabajadorxs de las unidades autogestivas que no alcancen un SMVM, independientemente de su inserción.

En el caso del Ministerio de Economía, se prioriza el ingreso de sectores de la agricultura familiar, mientras que el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)<sup>24</sup> enfoca sus programas en trabajadorxs cooperativizadxs o pertenecientes a alguna mutual específica. En estos dos últimos organismos existe un interés por alcanzar a ciertos sectores de la economía popular, aunque no se los denomine así, los beneficios y el alcance de los programas son limitados, como se analizará más adelante.

De este primer análisis surge que el sector de la economía popular accede por diferentes “puertas” a las políticas estatales (Isuani, 2016). Pese a la variedad y diversidad de políticas, no existe un reconocimiento formal de la economía popular como criterio de acceso. En cambio, la condición de ingreso que más aglutina estas políticas es la falta de empleo registrado. Particularmente, el Ministerio de Desarrollo Social se enfoca en la “población vulnerable”, el Ministerio de Trabajo atiende a toda la población sin trabajo formal, y la Secretaría de Agricultura dirige sus intervenciones específicamente al sector de la agricultura familiar. Esta diversidad refleja una tensión en la identificación de los destinatarios de las políticas y la falta de visibilización de la economía popular como categoría de protección, incluso en ámbitos como el Ministerio de Desarrollo Social, donde las organizaciones sociales jugaron un rol importante. Por esto, el acceso formal a las políticas resultó débil.

Nuestra segunda dimensión, la transparencia, nos muestra que el camino para ingresar a las políticas está lleno de obstáculos. El Ministerio de Desarrollo Social tiene como principal categoría de acceso la vulnerabilidad social. Esto implica que lxs titulares tienen que demostrar esta condición de vulnerabilidad para acceder. La condición de vulnerabilidad se relaciona con que la persona no tenga en “posesión más de un bien inmueble”, “un auto de antigüedad de menos de 10 años”; “perciban un subsidio o prestación monetaria no reintegrable con fines de empleo y/o capacitación”, entre muchos otros (Resolución N° 1625/2021).

Por otro lado, las resoluciones del Potenciar Trabajo y el “Potenciar Joven”, suman requisitos adicionales para el ingreso, como que lxs titulares pertenezcan a una unidad ejecutora. Esto implica que las personas no pueden ingresar a título individual, sino que deben pertenecer a una instancia asociativa colectiva, de la misma forma que lo plantea el Programa de Trabajo Autogestionado. El concepto de unidad ejecutora en el Programa Potenciar Trabajo fue cambiando a lo largo de los cuatro años, pero principalmente se dividen en unidades ejecutoras dependientes de organismos estatales, como provincias y municipios, y unidades ejecutoras sociales. No obstante, persisten varios aspectos sin aclarar, como la responsabilidad e interrelación entre distintas unidades ejecutoras y cuáles son los mecanismos de acceso a las mismas. Además, surge la cuestión de qué ocurre en provincias donde no existen unidades ejecutoras, así como quién define el acceso a estas y bajo qué criterios se selecciona a las personas en cada una. Cabe destacar que estas políticas no son de acceso irrestricto, dado que existen cupos limitados para el ingreso. Esto significa que, aunque una persona cumpla con los requisitos de vulnerabilidad y esté registrada en una unidad ejecutora, si no hay cupo disponible, no podrá acceder a la política.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estableció como criterio principal de acceso a sus programas la condición de no tener un trabajo registrado. Esta normativa excluye, entre otros, a los sectores de la economía popular que están inscriptxs como monotributistas. Asimismo, los programas están orientados prioritariamente a la mejora de las condiciones de empleabilidad, lo que conlleva que los sectores pertenecientes a la economía popular deban participar en capacitaciones que pueden no responder a sus intereses específicos. Entre estos requisitos se incluyen, por ejemplo, talleres sobre la elaboración de currículums y simulaciones de entrevistas laborales. En este contexto, para que los sectores de la economía popular puedan acceder a alguna línea de financiamiento específica dentro del ex Ministerio de Trabajo, es imperativo que se inscriban previamente en un programa de empleo cuyos objetivos no necesariamente se alinean con las necesidades y metas de la economía popular.

Por último, el Ministerio de Agricultura priorizó a pequeñxs productorxs o familias rurales. Si bien hay sectores de la economía popular que pueden ingresar, se observó un problema similar al del Ministerio de Trabajo. En primer lugar, las políticas no son abiertas y los cupos son reducidos, ya que la población total a alcanzar son 8.000 familias. A su vez, tienen que cumplir una serie de requisitos que obstaculizan el ingreso a la política, como, por ejemplo, que las

personas solo pueden ingresar si ya se encuentran dentro de una organización constituida. A su vez, si bien no hay una noción de vulnerabilidad presente en el programa, lxs integrantes para ingresar deben demostrar sus ingresos monetarios. Por último, estxs agricultorxs familiares pueden contratar trabajadorxs asalariadxs, lo que contradice los principios de la economía popular.

Por lo tanto, el camino hacia las “puertas” de ingreso de las políticas está lleno de vallas que dificultan el ingreso. Las personas no solo tienen que cumplir con la “condición de vulnerabilidad” o “falta de empleo registrado”, sino que desde el aparato administrativo burocrático se imponen muchas otras condiciones y/o requisitos que obstaculizan el ingreso de las personas. Por todo esto, la transparencia de las políticas sociales destinadas a la economía popular resulta débil en los programas analizados.

Respecto a nuestra tercera dimensión, el acceso real, hubo una sola política que fue significativa en términos de cobertura: el Programa Potenciar Trabajo. En diciembre de 2023, este programa tenía casi 1.300.000 titulares (ver tabla 2). Por otro lado, el Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social y el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes” sumaban entre ambos 80.000 titulares. Los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía fueron marginales en términos de titulares en este período, con menos de 20.000 titulares. Incluso, el Ministerio de Trabajo en el año 2022 eliminó dentro de sus líneas de trabajo la posibilidad de financiar proyectos independientes con el reemplazo del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo por el Fomentar Empleo.

De acuerdo con el último informe del RENATEP, que reporta más de 3.400.000 personas vinculadas a la Economía Popular, el Estado nacional cubrió al 41% de esta población si se considera la totalidad de lxs titulares de las políticas analizadas. No obstante, es importante señalar que este cálculo asume que todxs lxs beneficiarixs del Programa Potenciar Trabajo pertenecen a sectores de la economía popular, lo cual no es del todo preciso. Si bien dicha política incluye acciones dirigidas a fortalecer la economía popular, también tiene como objetivo promover la inserción de lxs titulares en el empleo formal registrado. Desafortunadamente, la falta de información disponible, sumada a la falta de respuesta a un pedido de acceso a información pública,<sup>25</sup> impide determinar cuántas personas efectivamente participaban en unidades ejecutoras dedicadas a actividades de la economía popular.

Por su parte, el Programa de Trabajo Autogestionado, en 2022 alcanzó los 12.014 titularxs (Ministerio de Capital Humano, 2023), lo cual resulta insuficiente para la cantidad de registraciones de personas de la economía popular, pero la falta de información constante sobre el programa dificulta su análisis. De todas formas, lo que podemos destacar de esta política es su permanencia en el tiempo ya que se creó en 2004 y continúa vigente, aunque originalmente

estuvo vinculada al fortalecimiento de trabajo cooperativo proveniente de procesos de empresas recuperadas.

Una última dimensión a abordar es el rol de las protecciones futuras, como es el derecho a la jubilación. A diferencia del Programa “Ingreso Social con Trabajo” en el gobierno de Cristina Kirchner (Arcidiácono et al, 2014), lxs titularxs del Programa Potenciar Trabajo, según las normativas analizadas, no tienen la obligación de registrarse en el monotributo social. De los pedidos de información pública realizados al Ministerio de Desarrollo Social, surge que apenas un 30%<sup>26</sup> de lxs titulares del Potenciar Trabajo tienen monotributo social. Esto implica que, no solo no pueden facturar de manera individual, sino que tampoco tienen aportes jubilatorios.

Como vimos en la tabla 3, las tres dimensiones analizadas –acceso formal, acceso real y transparencia– presentaron resultados débiles durante este período, lo que indica que el acceso no estuvo garantizado para la población de la economía popular. Si bien el Estado nacional diseñó diversas vías de ingreso a las políticas sociales, lxs titulares debían demostrar y justificar su situación para acceder. En algunos casos, como en el Ministerio de Desarrollo Social, se requería acreditar una situación de vulnerabilidad, mientras que en el Ministerio de Trabajo bastaba con demostrar la falta de empleo registrado. Sin embargo, el acceso estuvo plagado de obstáculos que dificultaban la entrada. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social exigía que quienes quisieran acceder a las políticas lo hicieran únicamente a través de una “unidad ejecutora”. Esta diferenciación en los criterios de ingreso y los obstáculos asociados resultaron en un acceso real limitado. En resumen, la arquitectura de protección social diseñada por el Estado durante estos años mostró una debilidad significativa en cuanto a garantizar un acceso efectivo.

## **4.2. Beneficios de la política social en la economía popular**

Respecto a nuestra segunda dimensión de análisis, *los beneficios*, podemos señalar que la mayoría de los programas proponen como estrategia de abordaje las transferencias monetarias o en especie. Estas últimas son entendidas como políticas que brindan alguna prestación no monetaria, como el acceso a maquinarias, insumos, herramientas o capacitaciones técnicas específicas. Como mencionamos anteriormente, los beneficios tienen dos aspectos a ser analizados, la suficiencia o capacidad de protección y la forma de actualización de su monto (indexación).

En cuanto a la indexación, en el caso del Potenciar Trabajo existe un mecanismo estipulado de actualización del monto, puesto que lo que se abona es el Salario Social Complementario, que representa un 50% del Salario Mínimo, Vital y Móvil. El Salario Mínimo Vital y Móvil se actualiza en Argentina a través del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, creado por el Decreto N° 1095/2004. Este representa un espacio institucionalizado de diálogo permanente entre lxs representantes de lxs trabajadorxs, lxs

representantes de lxs empleadorxs y el Estado, a través del actual Ministerio de Capital Humano (anteriormente quien participaba del Consejo era el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Es importante destacar que este espacio no siempre ha funcionado de la misma forma, ni con los mismos resultados. Ocasionalmente, cuando las partes no se han puesto de acuerdo, los aumentos correspondientes al SMVM se otorgaron por decreto o laudo. Esta situación generalmente fue perjudicial para lxs trabajadorxs ya que no alcanzaron la suma solicitada, perdiendo así parte de su poder adquisitivo. De esta forma, también se perjudicó el poder adquisitivo del monto alcanzado por el programa. El Programa de Trabajo Autogestionado no especifica de manera clara la forma de determinación del monto.

Por otra parte, otro de los programas del Ministerio de Desarrollo Social, el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes” no incluye ningún mecanismo de indexación. Se estableció un monto fijo, el cual quedó estancado en \$8.500, representando un porcentaje muy pequeño de una canasta básica total.

El Programa Seguro de Capacitación y Empleo estableció una suma fija en dinero para sus titulares, que tampoco tenía ningún mecanismo de indexación que permitiera mantener el poder adquisitivo de la asignación. Por este motivo, estos programas son considerados débiles en torno a su indexación.

Otro de los programas que implicaba una transferencia monetaria era el Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR) correspondiente al Ministerio de Economía, en el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. En este caso, el pago se encontraba establecido en moneda en euros, por lo tanto no era necesario actualizarlo, sino realizar la conversión necesaria. De esta forma los únicos dos programas que podemos considerar fuertes en relación con la indexación son el Potenciar Trabajo y el PROCANOR.

En relación con la suficiencia de las transferencias de las políticas analizadas el análisis que llevamos a cabo lo hemos realizado a partir de su comparación con los datos publicados por el INDEC de la canasta básica total.

En el caso del Potenciar Trabajo su suficiencia resulta débil, puesto que no alcanza una Canasta Básica Total, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

**Tabla 4. Comparación de la evolución anual del SMVM y la CT.**

Mes/año	Canasta básica total	SMVM	SSC	% SSC-CBT
noviembre 2023	\$126.361	\$146.000	\$73.000	57,77%
noviembre 2022	\$47.232	\$51.200	\$25.600	54,20%
noviembre 2021	\$23.922	\$31.104	\$15.552	65,01%
noviembre 2020	\$16.756	\$18.900	\$9.450	56,40%

**Fuente: elaboración propia en base a los datos del INDEC y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.**

Como vimos recientemente, solo en el caso del Potenciar Trabajo se especificó que la actualización del “Salario Social Complementario” estuviera en función de la variación del Salario Mínimo, Vital y Móvil.<sup>27</sup> Destacamos como positiva esta vinculación, ya que es la política con mayor cobertura que tiene el Estado nacional en la actualidad. Sin embargo, por otro lado, la transferencia monetaria a lxs titularxs solo cubre un 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil, lo que denota una transferencia de ingresos débil e insuficiente.

El Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes” es un programa que en cuanto a su suficiencia también consideramos que es débil, puesto que solo el primer año alcanzó el 50% de la canasta básica total. Luego, al no tener mecanismos de indexación su suficiencia fue cayendo hasta representar en 2023 solo un 6,7% de aquella.

En el Programa Seguro de Capacitación y Empleo, el monto de la transferencia monetaria alcanzaba los \$4.500 según la Resolución N° 646/2022 que le da origen. Si comparamos con la canasta básica de ese año (\$47232) podemos señalar su debilidad puesto que representaba solo el 10%. En cuanto al PROCANOR, no podemos compararlo con una canasta básica ya que el destino estaba establecido para un emprendimiento productivo familiar. En su última actualización dentro del período tomado como referencia, el Programa de Trabajo Autogestionado se asignó una suma fija de \$30000 por integrante de la unidad productiva autogestionada.

Respecto a los programas con transferencias de ingresos (Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Jóvenes”, Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Programa Seguro de Capacitación y Empleo y “programa de Trabajo Autogestionado”) consideramos que los beneficios diseñados por el Estado son débiles. Esto es así, ya que resultan insuficientes porque no alcanzan el monto de una canasta.

En el caso de los programas basados en transferencias en especie, estos fueron caracterizados como políticas débiles en términos de capacidad de protección, debido a la ausencia de información precisa en las normativas sobre la periodicidad, regularidad o continuidad de las entregas. Si bien contemplaban la provisión de maquinarias, herramientas o capacitaciones

técnicas específicas, tales intervenciones fueron concebidas como acciones puntuales, sin una planificación clara que garantizara su sostenibilidad en el tiempo.

Por ejemplo, en el Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social, la normativa no establece plazos concretos de entrega ni mecanismos de actualización de los montos otorgados, los cuales dependen del proyecto presentado.<sup>28</sup> A su vez, las entrevistas realizadas revelaron que, debido a demoras administrativas, gestiones burocráticas y procesos de aprobación extensos, el desembolso de los fondos se realizaba con significativos retrasos. Esto generaba que, en un contexto de alta inflación, el monto finalmente transferido para la compra de maquinarias fuera insuficiente para cubrir los costos originalmente previstos. En consecuencia, muchos proyectos enfrentaron obstáculos para concretar sus proyectos, adquirir las herramientas necesarias y sostener su capacidad de trabajo.

Asimismo, se observó una escasa articulación interministerial y una débil integración de estas políticas con otras estrategias de protección social, incluso dentro de un mismo ministerio. En particular, la falta de componentes orientados a la comercialización y la formalización de las unidades productivas limitó el impacto potencial de los programas que se centraron exclusivamente en la entrega de bienes. Esta insuficiencia también se reflejó en la falta de respuesta a los pedidos de acceso a la información pública, tanto en lo relativo a la entrega efectiva de insumos como a la contratación de servicios complementarios.

Si bien es posible reconocer que, en algunos casos, la entrega de equipamiento puede tener un efecto positivo –por ejemplo, en cooperativas ya constituidas y formalizadas–, los principales desafíos para las unidades productivas que recién se conforman radican en la ausencia de ingresos monetarios regulares que permitan sostener el emprendimiento. En este sentido, se advierte un límite estructural de este tipo de políticas cuando se implementan de forma fragmentada y sin una estrategia de acompañamiento integral, como ha sido el caso en el período analizado (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006; Hopp, 2008).

Un avance importante en términos de beneficios es el Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares, del Ministerio de Desarrollo Social. Este programa, que tiene como objetivo la urbanización de los barrios populares de Argentina, prevé que, al menos un 25% de las obras a realizar se desarrollen mediante cooperativas de trabajo, integradas por trabajadorxs de esos barrios. Destacamos esta iniciativa ya que aquellas cooperativas que realizan trabajos de urbanización popular tienen todas las protecciones laborales asociadas al trabajo clásico, como es el acceso a una obra social, los aportes jubilatorios y la seguridad de las normas del trabajo. Esto rompe con el paradigma del trabajo clásico, como la única y última inserción posible o en donde todos y todas deberían confluir. Sin embargo, solo veinticuatro cooperativas de trabajo se encontraban realizando obras de urbanización a junio del 2022 (según la información pública brindada por el organismo que implementó dicha política). Asimismo, como evidencia el informe del RENATEP, estas iniciativas siguen siendo menores

ya que el componente cooperativo dentro de lxs trabajadorxs de la economía popular no es el principal y, a su vez, el rubro de construcción no es el que mayor cantidad de trabajadorxs de la economía popular agrupa.

Por lo dicho anteriormente, podemos decir que la arquitectura de protección social en torno a la dimensión de los beneficios resulta débil en términos generales. Solo dos de los programas presentan mecanismos de indexación (Potenciar Trabajo y PROCANOR) y ninguno resulta suficiente si lo comparamos con una canasta básica total. Es de destacar que el PROCANOR presenta un monto destinado a inversión y no para una sola persona, por lo que su análisis queda por fuera de la comparación con la canasta básica total.

## **5. Conclusiones. Economía popular: entre la potencia política y la debilidad de las protecciones estatales**

La economía popular ingresó en la agenda política y pública impulsada por movimientos y organizaciones sociales que visibilizaron este sector, hasta entonces excluido de las discusiones académicas y políticas. El concepto de economía popular agrupa a una franja de trabajadorxs que enfrentan procesos de desvalorización de su labor, lo que afecta las protecciones frente a diversos riesgos sociales. La pregunta central de este trabajo se centró en la configuración de la arquitectura de protección social para este sector en torno a dos dimensiones centrales: acceso y beneficios.

Como hemos visto a lo largo del artículo, la arquitectura de protección social implementada por el Estado nacional durante el período señalado fue débil por diversas razones. En cuanto a la dimensión de acceso, las políticas diseñadas evidenciaron limitaciones en los tres aspectos analizados: acceso formal, transparencia y acceso real. En primer lugar, la economía popular no fue reconocida como una categoría específica dentro de los programas sociales, los cuales continuaron utilizando criterios como la “vulnerabilidad social y económica” o la “ausencia de empleo registrado”. Aunque se logró una mayor visibilidad del sector e, incluso, se creó un registro oficial para cuantificar su impacto, esta visibilización no se tradujo en políticas públicas específicas orientadas a las necesidades de lxs trabajadorxs de este sector y mucho menos a fortalecerlo.

En segundo lugar, las políticas sociales analizadas presentaron restricciones significativas debido a los requisitos impuestos para su acceso. En este sentido, aunque una persona cumpliera con los criterios de “vulnerabilidad” o “ausencia de empleo”, podía verse impedida de participar en los programas. Esto obedeció a dos factores principales: por un lado, la exigencia de cumplir con requisitos adicionales, como la necesidad de pertenecer a unidades ejecutoras previamente establecidas; y por otro, la existencia de cupos limitados que se adjudicaban de manera discrecional desde el Estado.

Por último, en cuanto al acceso real, la cobertura de los programas fue insuficiente en comparación con el número de personas registradas como pertenecientes a la economía popular por el propio Estado. El Programa Potenciar Trabajo fue la política con mayor alcance para este sector, sin embargo, la mayoría de sus titulares no ingresaron en calidad de trabajadorxs de la economía popular, sino bajo la categoría de “vulnerabilidad social”. De este modo, se observa una disyuntiva entre la categorización formal y el acceso efectivo a la protección social para los trabajadorxs.

En cuanto a los beneficios otorgados, los mecanismos de actualización y la suficiencia fueron débiles. Los mecanismos de actualización de los beneficios monetarios en las políticas sociales resultan fundamentales, ya que permiten evaluar la evolución del valor real del beneficio a lo largo del tiempo, sobre todo en contextos inflacionarios. De las políticas analizadas, los principales tipos de beneficios identificados fueron de carácter monetario o en especie. No obstante, la mayoría de los programas, con excepción de Potenciar Trabajo y PROCANOR, carecieron de mecanismos sistemáticos de actualización de los montos transferidos. Esta ausencia de ajuste periódico resulta especialmente problemática en un escenario de alta inflación, dado que erosiona el poder adquisitivo de lxs titulares y desincentiva el desarrollo de estrategias sostenibles de inclusión económica.

La falta de mecanismos de actualización, sumada a la insuficiencia del monto, condujo a una mayor precarización de ingresos de lxs titulares de estas políticas, restringiendo su capacidad para afrontar contingencias económicas y sociales. Adicionalmente, si bien las transferencias en especie, tales como la provisión de herramientas y maquinarias, son cruciales para el fortalecimiento del sector, estas iniciativas deben estar complementadas por transferencias monetarias suficientes que permitan consolidar el desarrollo productivo y garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos en el tiempo.

La suficiencia o capacidad de protección de los beneficios en las políticas implementadas tuvo un resultado débil. Ninguna de las intervenciones analizadas fue suficiente para cubrir una canasta básica de pobreza para un adulto equivalente, lo cual revela su limitada capacidad para garantizar un nivel de vida digno. Estas políticas estuvieron principalmente dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad social o sin empleo registrado, incluidxs lxs trabajadorxs de la economía popular. Del mismo modo, las transferencias de bienes o en especie también fueron caracterizadas como políticas débiles, dado que la normativa no establece con claridad la periodicidad, regularidad o continuidad de las entregas, lo cual afecta la previsibilidad y sostenibilidad de los apoyos brindados. Esta fragmentación, sumada a la ausencia de ingresos monetarios regulares para sostener los emprendimientos emergentes, limita seriamente su impacto.

La debilidad en el acceso y la insuficiencia de los beneficios se tradujo en una arquitectura de protección social débil para lxs trabajadorxs de la economía popular. A su vez, la implementación estatal de múltiples políticas con mecanismos de acceso y provisión de

beneficios no coordinados entre sí, dificultó la universalización de las respuestas públicas. Esta fragmentación, sumada a la superposición de objetivos y prestaciones entre diferentes organismos, evidenció la complejidad institucional del Estado en el diseño y ejecución de políticas para este sector.

El análisis de este período también plantea interrogantes relevantes para futuras investigaciones. En particular, se destaca la necesidad de profundizar en el estudio del papel de las organizaciones sociales dentro de la coalición político-electoral del Frente de Todos y evaluar el impacto que la eventual fragmentación de dicha coalición podría tener sobre la ya frágil arquitectura de protección social orientada a la economía popular.

## 6. Referencias bibliográficas

- Álvarez, M. F.; Natalucci, A. P.; Di Giovambattista, L.; Fernández Mouján, E. M. y Sorroche, S. (2021). La economía popular en números. *Bases metodológicas para una propuesta de edición. Citra*.
- Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K. y Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*, 22, 341-356. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1514-68712014000100019&lang=en](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712014000100019&lang=en)
- Arza, C. et al (2022). *The Political Economy of Segmented Expansion. Latin American Social Policy in the 2000s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cecchini, S., Rossel, C., Martínez, R. y Filgueira, F. (2015). Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. En S. Cecchini, C. Rossel, R. Martínez y F. Filgueira (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cefaï, D. (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología*, (26), 137-166.
- Chena, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En E. Pérsico et al (2017), *Economía popular: los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 41-62) (primera edición). Buenos Aires: Colihue.
- Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular. Conceptos básicos. Contribuciones de consejeros. Serie de documentos. N° 1.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, (pp. 9-33). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De la Garza Toledo, E. (2009). *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*, [ponencia] 1, 111-140.
- Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

- Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. *Series Políticas Sociales*, (135).
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2015). *Organización y economía popular*. Buenos Aires: CTEP.
- Hopp, M. V. (2008). Tensiones en la construcción de la economía social como política social: la experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra. Trabajo presentado en las *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6139/ev.6139.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6139/ev.6139.pdf)
- Hopp, M. V. (2020). Protección social y políticas de promoción de la economía social y popular en Argentina: estrategias y problemas en el período 2003-2019. *Revista Da ABET*, 19(1), 72-96. Recuperado de <https://doi.org/10.22478/ufpb.1676-4439.2020v19n1.52169>
- Hopp, M. V. y Lijterman, E. (2018). Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 139-171. Recuperado de <https://doi.org/10.18294/rppp.2018.2084>
- Icaza, A. M. S. y Tiribia, L. (2003). *La otra economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Isuani, A. (2016). Reseña bibliográfica en L. Pautassi y G. Gamallo (orgs.), *El bienestar en brechas*. Buenos Aires: Biblos. *Revista Administración Pública y Sociedad*, (2), 177-178.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020). Informes técnicos. Vol. 4, N° 226. Condiciones de vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2021). Informes técnicos. Vol. 1, N° 17. Condiciones de vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). Informes técnicos. Vol. 6, N° 234. Condiciones de vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.
- Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2023). Informes técnicos. Vol. 7, N° 267. Condiciones de vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2014). Social policy architectures and universal outcomes in four countries. In *More than just democracy: the building of pro-universal social policy in the periphery*. Inédito. Recuperado de [http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT21-PoliticasPublicas/MartinezFranzoni-Sanchez-Ancochea\\_Socialpolicy.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT21-PoliticasPublicas/MartinezFranzoni-Sanchez-Ancochea_Socialpolicy.pdf)
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2019). *La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Ministerio de Capital Humano (02/02/2023). *Trabajo fortaleció a más de 12.000 cooperativistas en 2022*. Recuperado de <http://bit.ly/4aLtNXX>.
- Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 69(2), 178-235.
- Palomino, H. (2002). Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas. *Revista en Ciencias Sociales*, (17), 95-115.
- Paura, V.; Zibecchi, C. y Delgado Williams, S. (2022). Economía social y popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *ConCienciaSocial. Revista Digital de Trabajo Social*, 5(10),

- 27-47. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/>
- Pérez Sáinz, J. P. (2014). ¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del siglo XXI? Evidencia e interpretaciones. *Desarrollo Económico*, 53.
- Pérsico, E. y Grabois, J. (2014). Nuestra realidad. *Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*, 1.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) (2022). Principales características de la economía popular registrada. Informe noviembre 2022. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_renatep\\_noviembre\\_2022\\_v3.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf)
- Roig, A. (2018). *Una nueva máquina de confrontación*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique.
- Rodríguez Enríquez, C. y Reyes, M. F. (2006). La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo. *Documento de Trabajo*, 55.
- Sánchez Villa, D. (2024). Estructura de protección social en tiempos de crisis: los casos de Argentina y Brasil en la pandemia del Covid-19 (2020-2021). *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 22(86), 1-23.
- Schipani, A.; Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). *Mapa de las políticas sociales en Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. Fundar.
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Universidad Latinoamericana de las periferias. (19/10/2021). *Trabajo con derechos: Salario universal y potenciar trabajo*. [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=DDB9R9NFDws&t=0s>

## Fuentes documentales

- Argentina, Boletín oficial (2018). Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana. Ley N° 27453/2018 del 10/10/2018. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739#:~:text=Resumen%3A,MODIFICACION%20DE%20LA%20LEY%2021.890>.
- Argentina, Boletín oficial (2022). Creación del “Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario”. Decreto N° 728/2022 del 03/11/2022. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/275012/20221104>
- Argentina, Boletín oficial (2022). Creación del “Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”. Decreto N° 729/2022 del 03/11/2022. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/275009/20221104>
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020). Creación del Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social. Resolución N° 131/2020 del 19/03/2020. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-131-2020-335791>
- Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020). Creación del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. Resolución N° 121/2020 del 18/03/2020. Recuperado de

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5217865/20200320?suplemento=1>

Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Creación de la Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo. Resolución N° 1625/2021 del 08/11/2021. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1625-2021-356560>

Argentina, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Creación del programa “Potenciar Inclusión Joven”. Resolución N° 20/21 del 03/02/2021. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240478/20210205>

Argentina, Ministerio de Economía (2018). Reglamento operativo del Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR). Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rop\\_procanor\\_v\\_completa\\_no\\_03-04-18.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rop_procanor_v_completa_no_03-04-18.pdf)

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2006). Creación del Programa Seguro de Capacitación y Empleo. Decreto N° 336/2006 del 31/03/2006. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/115089/norma.html>

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Resolución N° 497/2008 del 15/05/2008. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140611/texact.html>

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2021). Creación del Programa “Fomentar Empleo”. Resolución N° 647/2021 del 23/11/2021. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/357021/norma.html>

Infoleg (2016). Creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario. Ley 27345/2016 de “Emergencia pública” del 23/12/2016. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.html>

Infoleg (2021). Modelo de convenio de financiación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDDA). Decreto N° 675/2021 del 29/09/2021. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/250286/20210930>

Infoleg (2022). Potenciar Trabajo - Prestación del Salario Social Complementario. Resolución N° 557/2022 del 20/05/2022. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/365000-369999/365254/norma.html>

Infoleg (2022). Reglamento del Fomentar Empleo. Resolución N° 328/2022 del 19/05/2022. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/360000-364999/364955/norma.html>

Infoleg (2024). Creación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Decreto N° 1095/2004 del 25/08/2004 Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97774/norma.html>

Préstamo Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) N° 8093 del 2019. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/pisear/financiamiento>

---

1. En este artículo se utilizó la “x” para hacer presente en la escritura la diversidad de identidades de géneros existentes. [↩](#)

2. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía (dentro del Ministerio de Economía se tomaron los programas del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca). [↪](#)
3. Consideraremos bajos a aquellos ingresos que no superen el salario mínimo, vital y móvil. [↪](#)
4. A partir de estas dimensiones, se construyen las siguientes categorías de trabajadorxs: i) Cuentapropistas no profesionales, ii) Desocupadxs no profesionales, iii) Servicio Doméstico no registrado, iv) Asalariadxs cuya principal fuente de ingreso declarado se corresponde con ingresos provenientes de subsidios del gobierno, v) Trabajadorxs familiares sin remuneración no profesionales. [↪](#)
5. En el trabajo se utilizaron datos de la EPH y Código de Ocupación que surge del Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO), versión 2001. [↪](#)
6. Otro dato que nos permite contemplar parte de esta población es la cantidad de beneficiarios del IFE que ascendió a casi 8,9 millones de personas. Si bien de ese total no es posible conocer cuántos están enmarcados en la economía popular, da cuenta del universo de trabajadores informales (Boletín IFE, 2020). [↪](#)
7. Datos correspondientes al año 2021. [↪](#)
8. Aquí se incluyen servicios de limpieza, peluquería, depilación, manicuría o masajista, asador o cocinex, jardinerx, podador, pileterx, mecánicx, chapista, electricista o pintor de vehículos, servicios informáticos, herrero, tornero, afilador, gomería, reparador de electrodomésticos, electrónica o motores, vigilador o sereno, paseador de perros o cuidado de animales domésticos, bicicletero, zapatero, lustrabotas, tapicero, turismo, vidriero. [↪](#)
9. En este caso las categorías fueron tomadas con exactitud de acuerdo a como figuran en el registro, por eso la referencia al género no responde al lenguaje inclusivo utilizado en el resto del artículo. [↪](#)
10. Se toma como unidad de referencia el requerimiento energético (2.750 kcal) del varón adulto y se establecen relaciones en función del sexo y la edad de las personas. A esa unidad se la denomina adulto equivalente. [↪](#)
11. Por una cuestión metodológica y para incluir la mayor variedad de políticas, se tomaron programas que incluyeron dentro de sus objetivos generales alguna línea de financiamiento destinada a trabajadorxs autogestivxs, independientes y por cuenta propia. El criterio para seleccionar estos programas, además, es que dentro de sus beneficios previeran transferencias de ingresos o en especies. Hay algunas políticas o programas que dentro de sus objetivos establecieron prestaciones o líneas de subsidio más amplias, como es el caso de los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, como una de las líneas de acción estuvo destinada a "trabajadorxs independientes", fueron incluidas en este artículo. [↪](#)
12. Resolución N° 20/21. [↪](#)
13. Resolución N° 131/2020. [↪](#)
14. Ley N° 27453/2018. [↪](#)
15. Si bien los trabajos identificaron un mayor nivel de gasto en el Ministerio de Desarrollo Social, cuando se desagregan por programa, se observa que el mayor porcentaje de gasto sigue siendo el Programa Potenciar Trabajo. [↪](#)
16. Proyectos productivos: participación en viveros, obras de servicio básicas, talleres de herrerías, textil, entre otras actividades productivas. [↪](#)
17. Proyectos sociocomunitarios: participación en comedores, tareas de cuidado, copas de leche, entre otras actividades sociocomunitarias. [↪](#)
18. Proyectos sociolaborales: participación de talleres de "apoyo a la búsqueda de empleo" o la realización de "entrenamientos para el trabajo" (pasantías laborales) en empresas privadas. [↪](#)
19. El Programa Puente al Empleo establece una serie de beneficios para que las empresas contraten titularxs del Programa Potenciar Trabajo. [↪](#)
20. Resolución N° 497/2008. [↪](#)
21. Decreto N° 336/2006. [↪](#)
22. Resoluciones N° 647/2021 y N° 328/2022. [↪](#)
23. Programa Promoción de Sistemas Agroalimentarios Resilientes y Sostenibles para la Agricultura Familiar (PROSAF), Decreto N° 675/2021 y PISEAR (préstamo BIRF N° 8093/2019). [↪](#)
24. Decreto N° 729/2022. [↪](#)
25. EX-2024-78368540- -APN-DNPAIP#AAIP, Pedido de información Pública al Ministerio de Capital Humano. [↪](#)
26. Según los datos requeridos a la Secretaría de Economía Social, a diciembre del 2023 había 453.062 titulares del Potenciar Trabajo con monotributo social. [↪](#)
27. Originalmente el salario social complementario fue creado por Ley N° 27345/2016. Por Resolución N° 557/2022 se estableció un mecanismo de actualización a través del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Actualmente, hay una discusión respecto a la posibilidad de "desacoplar" el salario social complementario del salario mínimo, vital y móvil. Recuperado de [https://www.continental.com.ar/actualidad/organizaciones-sociales-protestaron-ante-la-secretaria-de-trabajo-por-el-aumento-del-sueldo-minimo\\_a65ce2c8457e472b2b9a157ed](https://www.continental.com.ar/actualidad/organizaciones-sociales-protestaron-ante-la-secretaria-de-trabajo-por-el-aumento-del-sueldo-minimo_a65ce2c8457e472b2b9a157ed) [↪](#)
28. El programa PROCANOR establece distintos mecanismos para la adquisición de bienes, entre ellos la compra directa, el cotejo de precios y la licitación pública nacional e internacional. Los plazos de entrega y la periodicidad de las compras varían según el mecanismo de contratación adoptado; sin embargo, las unidades productivas tienen vedada la posibilidad de utilizar la contratación directa. La eficacia en la implementación de cada procedimiento depende de las capacidades instaladas en cada unidad ejecutora, lo que introduce desigualdades estructurales dentro del programa, afectando su equidad y homogeneidad operativa. [↪](#)



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)  
Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.  
Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.  
Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.