



**Universidad Nacional de La Matanza**  
**Departamento de Ciencias Económicas**

**Título: El derecho al empleo como identificación colectiva de la  
economía popular**

**Autores:**

**Alba Ester Iribarne y Haide Andrea Peñalva**

**Universidad: Universidad Nacional de La Matanza**

**Diciembre 2023**



**UNLaM**



1. **Título del Trabajo Académico:** El derecho al empleo como identificación colectiva de la economía popular
  2. **Modalidad de Trabajo:** Ensayo
  3. **Nombre y Apellido de los autores:** Alba Ester Iribarne y Haide Andrea Peñalva
  4. **Correo electrónico de contacto de los autores:**  
[andreaspenalva@gmail.com](mailto:andreaspenalva@gmail.com) [airibarne@unlam.edu.ar](mailto:airibarne@unlam.edu.ar)
  5. **Filiación institucional de los autores:** Universidad Nacional de La Matanza.
1. **Asignatura/Carrera:** Asignatura/Carrera: Asignaturas de la carrera de Lic. en Relaciones Laborales (Sociología del trabajo, Derecho laboral I, Políticas de trabajo y empleo) Licenciatura en Administración (Administración del Personal, Derecho Laboral y Previsional).

## **Resumen:**



Este artículo presenta algunos de los resultados de las acciones que la Universidad Nacional de la Matanza articula con la Agencia Territorial Conurbano Oeste cuyo impacto se observa en las propuestas de asistencia técnica efectuadas durante el período que abarca el ejercicio 2022-2023 en el marco del programa de Empleo Independiente (PEI). Estas gestiones forman parte de las políticas públicas que el Estado Nacional lleva adelante para dar respuesta a las demandas que los movimientos de la economía social y popular persiguen. En este sentido se requiere de vinculaciones territoriales entre agentes locales e instituciones educativas para ejecutarlas mediante un curso de gestión empresarial y la formulación de dichos proyectos productivos. La participación de docentes y graduados de esta Casa de altos estudios permite potenciar el desarrollo y fortalecimiento y las competencias de los actores locales intervinientes. La importancia de este ensayo radica en otorgar a los estudiantes información útil sobre los programas de empleo y ampliar los conocimientos en materia de políticas públicas y derecho laboral.

## **Introducción**

De Piero (2005) se refiere a las transformaciones experimentadas por los Estados Latinoamericanos sobre finales del siglo pasado; describe los cambios que han dado lugar a la forma de acumulación de capital y reproducción social en la gran mayoría de los países de la región, agudizando su posicionamiento periférico.

La caída del Estado de Bienestar significó un cambio significativo en las políticas de muchos países de América Latina. Esta concepción del rol del Estado en la sociedad basada en el individualismo y el consumo impuso importantes cambios en la realidad social entre los que se puede mencionar: la orientación al mercado externo a través de la articulación con los organismos multilaterales (FMI, BM, BID, OMC); los procesos de endeudamiento; los equilibrios macroeconómicos por efecto de la globalización y la seguridad jurídica. (De Piero, 2005)



Argentina no escapó a este proceso, dado que se implementaron medidas económicas que llevaron a redefinir el rol del individuo, del mercado y del Estado. Esta democracia débil y delegativa se la puede resumir en acciones económicas concretas, tales como la privatización de las empresas estatales, disminución del gasto público, privatización de las jubilaciones, apertura del capital internacional, abolición de las barreras aduaneras y, como consecuencia de ello, la sociedad se vio afectada por una crisis social donde la precarización laboral, el desempleo en masas, la inestabilidad económica, la marginalidad y vulnerabilidad de muchos sectores sociales fueron moneda corriente a lo largo y a lo ancho de todo el territorio (DNU 2284, 1991).

Este cambio de paradigma incorpora a los sujetos como “el consumidor” y el “usuario” para dar respuesta a la individualización y la autogestión, sobre la base del empoderamiento. Esta reconfiguración fue clave en la expansión de la estrategia de auto-organización de los sectores populares en la resolución colectiva de sus necesidades básicas.

Como menciona De Piero (2005) en su libro, “la impronta que la lógica del mercado provocó en el resto de la sociedad hizo que otros espacios de la sociedad tendieran a imitar la lógica de organización del mercado. Esta lógica, además de transmitir la primacía de la ganancia en las relaciones sociales, consagró a la racionalidad instrumental” (De Piero, 2005, pág. 133)

El surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales en Argentina ha sido un fenómeno clave en la historia reciente del país. Durante las últimas décadas, diversos grupos y organizaciones han emergido en respuesta a situaciones económicas, políticas y sociales problemáticas. Estos movimientos buscan promover la justicia social, participación ciudadana y la defensa de los derechos humanos. Han sido impulsados por diversos sectores de la sociedad que han encontrado en la organización y la protesta pacífica una forma de hacer escuchar sus demandas.

Luego del estallido del 2001, y con una desocupación que superaba el 20% de la población de acuerdo a los datos del Boletín de estadísticas laborales de la



Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en base a datos de la EPH, INDEC de ese año; las protestas fueron la forma elegida por los trabajadores y trabajadoras que perdían su empleo, ya que corrían el serio riesgo de quedar excluidos del mercado laboral.

A partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003, la Argentina inició un proceso de recuperación sociopolítica, institucional y socioeconómica a partir de los sucesivos gobiernos progresistas. Sus gestiones se caracterizaron por una preeminencia de la política sobre la economía, promoviendo un Estado más activo, dando lugar a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas, tanto en materia social como económica, regulando el mercado, articulando e incluyendo en la agenda pública las demandas de los movimientos sociales, pero desde un enfoque de derechos.

El rol protagonista, activo y regulador adquirido por el estado argentino, instrumentó políticas públicas orientadas a resolver las demandas de diversos colectivos sociales. Así, se comenzaron a configurar políticas novedosas; citando a Joan Font pudiendo transformar los cambios de los ciudadanos en la política, en nuevos retos y oportunidades que deben ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía y con un Estado moderno y a la altura de las circunstancias. (Font, 2004)

En este ensayo presentamos algunas de las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina (MTEySS) para dar respuesta a las demandas que los movimientos de la economía social y popular persiguen.

### **Desarrollo:**

Durante el período kirchnerista se dieron importantes desarrollos organizativos como los casos del Movimiento Evita y Barrios de Pie. Sin ahondar conceptualmente en el desarrollo de su identidad colectiva, organizaciones que aceptaron apoyar al gobierno de Néstor Kirchner, compartían una inscripción



en la tradición del nacionalismo popular o de la izquierda nacional. Recuperaban las tres banderas del peronismo clásico (independencia económica, soberanía política y justicia social) y se proponían construir un movimiento social que las consolidara como representantes de los sectores populares.

Sin embargo, es en 2010, cuando la economía popular adquiere una creciente importancia en la identidad de un movimiento, como una identidad común por encima de las político-ideológicas preexistentes (Pérsico, 2014).

En términos de Melucci (1995), la identidad colectiva es central en la comprensión de estas corrientes pues opera como una lente o herramienta conceptual para comprender cómo un movimiento se constituye y articula. Estudiar la identidad colectiva es considerar las múltiples redes interpersonales de militantes e intergrupales que se encuentran activas al interior del movimiento. Considerar a la identidad colectiva como un proceso implica estudiar al movimiento desde su interior, analizando cómo las redes sumergidas funcionan como “laboratorios de experiencia” donde se reconoce la importancia de difundir y consolidar una identidad colectiva común para todos los miembros del movimiento (Melucci, 1995).

Las intervenciones de la economía social a través de la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular en el espacio público dan cuenta de la importancia del despliegue de la nueva identidad colectiva común, basada en la reivindicación de su condición de trabajadores de la economía popular, que concibiera a sus miembros como trabajadores con derecho al empleo y ya no como desocupados o simplemente “piqueteros”.

De acuerdo con los escritos de Pérsico, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) la definen como una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias. La CTEP es una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos



laborales y sociales que han sido arrebatados por el neoliberalismo y que aún no han recuperado. (Pérsico, 2014)

Partiendo de la noción del desarrollo de los procesos de ciudadanía y de las formas que asumió el sistema político en ese proceso podemos afirmar que organizaciones y movimientos de la sociedad civil ocupan un rol preponderante y estratégico como expresiones de demandas ciudadanas y como intermediarias ante el Estado en la generación de políticas públicas.

Es por ello que las políticas públicas se han tenido que reinventar en función de las necesidades y demandas que la sociedad civil reclama; en particular aquellas vinculadas con las economías populares.

En este sentido, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación desde el año 2004 implementa una serie de acciones para brindar asistencia a los sectores de la denominada economía social y más específicamente a los emprendedores y emprendedoras. (MTEySS, 2009)

A partir del año 2011 las distintas acciones se unificaron normativa y operativamente en él, hasta hoy vigente, Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales. Dicho programa cuenta con dos líneas: Línea de promoción del empleo independiente (PEI) y la línea de desarrollo de entramados productivos locales (EPL).

La línea PEI acompaña a personas desocupadas que deseen iniciar un emprendimiento, así como a trabajadores y trabajadoras independientes que buscan reforzarlo. Esto se realiza a través de dos pilares: asistencia técnica y financiera.

El MTEySS otorga un financiamiento en asignaciones no reembolsables por proyectos destinados a maquinaria, equipamiento, herramientas y adecuación de infraestructura; insumos, capacitación y asistencia técnica.

El programa está dirigido a personas que participan en algún programa del MTEySS, trabajadores desocupados que realizaron un curso de formación o trabajadores independientes que tengan experiencia o conozcan su oficio.



La asistencia técnica se realiza a través de acciones secuenciadas. En primer lugar, se ofrece un curso de gestión en el cual se capacita a los y las participantes del programa en la gestión del emprendimiento, la formulación de un plan de inversión, la delineación de una estrategia de negocios, el análisis del mercado y la identificación de proveedores. En segundo lugar, tras el curso, se los asiste en la formulación del proyecto. Y, por último, luego que el proyecto es evaluado, aprobado y financiado, se acompaña a las/os emprendedores en las primeras etapas de su ejecución.

Como parte del proceso de acompañamiento, se facilita la participación de las emprendedoras y los emprendedores en ferias y rondas de negocios, y se los contacta para que puedan vender sus productos.

La Línea de EPL busca fortalecer la trama productiva local a través del desarrollo de proyectos que permitan la generación de nuevos empleos y la mejora de la calidad del empleo existente, propiciando su formalización.

El Programa está dirigido a pequeños productores y/o emprendedores asociados (Cooperativas/Asociaciones) que se encuentran desarrollando una actividad productiva en el territorio y a gobiernos locales (Municipios) que deseen establecer espacios para brindar servicios de apoyo a la producción y comercialización de pequeñas productoras/es y emprendedoras/es. Es requisito excluyente contar con personería jurídica vigente.

La línea de EPL prevé el financiamiento de dos tipos de proyectos:

**Centros de Servicios:** son espacios destinados a brindar servicios de apoyo a la producción y comercialización, mediante el acceso a: maquinaria y equipamiento, banco de insumos, asistencia técnica y/o capacitaciones. Las entidades habilitadas a formular y ejecutar estos proyectos son los Organismos Públicos.

**Unidades Productivas:** son emprendimientos conformados por grupos de pequeñas/os productoras/es y/o emprendedoras/es asociados con el fin de mejorar las condiciones de producción y comercialización de sus integrantes.



Los objetivos que plantea esta política pública están estrechamente vinculados con las necesidades que los movimientos de la economía popular reclaman:

- Promover la inserción laboral autónoma de trabajadores desocupados en pequeñas unidades económicas productoras de bienes y servicios;
- Promover la calidad del empleo de estos trabajadores;
- Promover el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores que decidan emprender una actividad económica independiente;
- Promover la articulación local de los sectores público y privado para facilitar el desarrollo y la sustentabilidad de los emprendimientos productivos asistidos;
- Proveer al cumplimiento y efectivización de los requisitos concernientes a la formulación y desarrollo de los proyectos requeridos para acceder a la modalidad de pago único de las prestaciones dinerarias por desempleo de la Ley Nº 24.013 y de la Ley Nº 25.371.

El Estado interviene en forma activa asistiendo a los sectores de la población con mayor vulnerabilidad. A través de estas políticas públicas reconoce y pretende corregir las desigualdades estructurales producto de un contexto histórico concreto.

Por ello para la consecución de los objetivos el mencionado programa desarrolla herramientas de asistencia económica (transferencias dinerarias en forma de incentivos mensuales y subsidios para la inversión en bienes de capital, insumos, materiales de acondicionamientos, elementos de seguridad, etc.) y de asistencia técnica (Curso de Gestión Empresarial, asistencia para la formulación de proyectos-plan de negocios, tutorías de acompañamiento).

A partir de dichas herramientas este programa plantea una integralidad en la asistencia a los emprendedores y emprendedoras, llevando a la práctica efectiva distintas acciones de promoción del empleo que se pueden enmarcar en los principios del derecho al empleo:

- El curso de gestión empresarial es una acción de formación que les brinda herramientas necesarias para el desarrollo de una actividad



independiente tanto a emprendedores/as en actividad como a quienes tienen la intención de iniciar con un emprendimiento que les posibilite lograr su inserción laboral, es decir que, si bien no se trata de una formación en el “oficio” a desarrollar, de todas maneras, brinda “capacitación para llevar a cabo las tareas correspondientes” del puesto de trabajo. (Acciones de preparación para el puesto de trabajo).

- Por otro lado el subsidio para “capital inicial” que brinda el PEI permite la adquisición de equipamientos, insumos, materiales de acondicionamiento del espacio de trabajo y elementos de seguridad, buscando de esta manera garantizar las condiciones materiales para que pueda efectivamente desarrollarse el puesto de trabajo y que el desarrollo del mismo sea en condiciones adecuadas de seguridad e higiene, aportando a la calidad del empleo de los emprendedores y emprendedoras. (Acciones de adecuación del puesto de trabajo).

- Finalmente a través de las tutorías de seguimiento y los incentivos mensuales posteriores al financiamiento y puesta en marcha del proyecto se busca asistir a los emprendedores y emprendedoras con herramientas que colaboren en la sustentabilidad de estos puestos de trabajo. (Acciones de sostenimiento del puesto de trabajo)

Estas acciones y herramientas propias del PEI son complementadas con acciones y normativas de otros organismos nacionales, provinciales y locales que también han ido avanzando en la asistencia para el sector de la economía social (Monotributo Social, Ley Alas en la Provincia de Buenos Aires, normativas de habilitación municipal especiales – Permisos para actores de la economía social/Permisos alternativos de funcionamiento, espacios de comercialización como ferias y marcas colectivas, etc.).

### **CONVENIO MTEYSS – UNLaM 2022/23**

En el transcurso del periodo 2022/2023, la Agencia Territorial Conurbano Oeste y la Universidad Nacional de la Matanza, desarrollaron Cursos de



Gestión Empresarial brindando asistencia técnica a 481 emprendedores y emprendedoras de la economía social locales, contando con otros 132 emprendedores y emprendedoras transitando actualmente la cursada. Proyectándose para los meses que restan del 2023 el inicio al menos de 5 nuevos cursos. (MTEySS, 2023)

MUNICIPIOS	CANTIDAD DE CGE		CANTIDAD DE PARTICIPANTES
<b>HURLINGHAM ITUZAINGÓ MORÓN</b>	Cursos ejecutados	20	481
	Cursos en ejecución	6	132
	<b>Total CGE 2022-2023</b>	<b>26</b>	<b>613</b>

Fuente de elaboración propia

El programa ha asistido económicamente a más de 300 emprendimientos, otorgando un aproximado de \$ 89.000.000 en subsidios para la inversión en bienes de capital e insumos y más de \$35.000.00 en concepto de incentivos mensuales para los emprendedores y emprendedoras. De esta manera los docentes y tutores de la UNLaM han realizado importantes aportes para el desarrollo de la economía local de los tres municipios y el fortalecimiento de los actores de la economía social. (MTEySS, 2023).

PROYECTOS FINANCIADOS PEI 2022-2023				
Municipio	Programa	Cantidad de Proyectos	Cantidad de emprendedores/as	Monto financiado
HURLINGHAM	696	123	138	\$ 41.015.000
	698	4	4	\$ 504.000
	1696	5	5	\$ 1.660.000
<b>SUBTOTAL</b>		<b>132</b>	<b>147</b>	<b>\$ 43.179.000</b>
ITUZAINGÓ	696	70	75	\$ 17.535.000
	698	6	6	\$ 788.000
<b>SUBTOTAL</b>		<b>76</b>	<b>81</b>	<b>\$ 18.323.000</b>
MORÓN	696	79	100	\$ 24.738.761
	698	13	15	\$ 2.047.000
	1696	3	3	\$ 605.000
<b>SUBTOTAL</b>		<b>95</b>	<b>118</b>	<b>\$ 27.390.761</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>303</b>	<b>346</b>	<b>\$ 88.892.761</b>

Fuente de elaboración propia



## **Conclusiones**

Si bien todas estas herramientas nos acercan a los principios de igualdad y dignidad que rigen el Derecho del Empleo aún falta mucho camino por recorrer. El desarrollo de estas acciones ha permitido avanzar en el reconocimiento de los emprendedores y emprendedoras como sujetos de derecho y como actores sociales que participan activamente en el sistema productivo y económico (representado hoy más de un tercio de la población económicamente activa).

Sin embargo, la calidad del empleo de este sector en términos de protección social, de niveles y estabilidad de ingresos dista mucho de lo que debería ser. Hoy la mayoría de los emprendedores y emprendedoras asistidos por el PEI y el EPL (y de los emprendedores/as en general) no tienen garantizado el derecho a la salud en tanto y en cuanto, aún aquellos que se encuentran activos en el monotributo social, tienen grandes dificultades para acceder a la cobertura de las obras sociales que se niegan a atenderlos/as; en ocasiones tampoco tienen garantizado el derecho al descanso ya que deben dedicarle mucho tiempo al emprendimiento o complementarlo con otras actividades para poder garantizar los ingresos ya que deben competir en inferioridad de condiciones con grandes productores. También se ve afectado el derecho a un ingreso que permita el desarrollo de un proyecto de vida, quedando expuestos sobre todo en los momentos de crisis económica. (MTEySS, 2023)

En este sentido y como conclusión, se puede señalar que para poder avanzar hacia los principios orientadores del Derecho al Empleo al que aluden los movimientos de las economías sociales, entendiendo al trabajo “concebido como un derecho humano, como expresión de las capacidades actuales y potenciales de cada uno de nosotros, más que una mera utilidad o productividad”, resulta necesario el diseño de políticas integrales.

Las políticas de empleo necesariamente deben complementarse con políticas sociales, de seguridad social, de salud y económicas; si no cualquier política de empleo resultará insuficiente.



Las políticas públicas se presentan hoy con argumentaciones distintas al tronco justificativo que les dio sentido en el siglo XX. Los cambios, aunque lleven dentro de sí necesidades operativas, no pueden reconstituirse como una mera lógica de procedimientos. Hay que pensar la posibilidad del desarrollo de esta integralidad, pero esto dependerá por supuesto del resultado de la disputa de poder que está en desarrollo.

Citando a De Piero (2010) en el rediseño de las políticas públicas, no hay que olvidarse, que, a pesar de los cuestionamientos e interacciones entre los actores de la ciudadanía, el Estado sigue siendo el único actor con capacidad de establecer algún tipo de regulación entre los diversos conflictos sociales, económicos y políticos que habitan en nuestra sociedad. La apertura a la participación, debe pensarse en el sentido de fortalecer ese proceso que ayude a la profundización de la democracia. (De Piero, 2010)

Desde nuestra acción profesional, debemos tener el compromiso de aportar a la construcción y fortalecimiento de los actores sociales que participan/participarán en dicha disputa y constituirnos nosotros, también en un actor colectivo y activo con aportes para realizar.



### **Referencias bibliográficas:**

- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil en Argentina. Tensiones de una agenda en construcción* (Vol. 2). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- De Piero, S. (2010). *Participación Ciudadana en Políticas Públicas - Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2009-2010*. Buenos Aires: EUDEBA.
- DNU 2284. (1 de noviembre de 1991). *Decreto 2284 de desregulación económica*. Obtenido de <https://infoleg.gob.ar/>.
- Font, J. (2004). *Participación ciudadana y Decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (Vols. pág. 24-32). Barcelona, ESPAÑA: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Forni, P. (2020). La Economía Popular como identidad colectiva. El camino a la unidad de los movimientos y organizaciones populares en la Argentina (2011-2019). *Colección UCA*.
- Mccarthy, J. (1999). Movimientos sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales. En D. McAdam. Ediciones AKAL.
- Melucci, A. (1995). *The Process of Collective Identity* (Vols. pp. 41-63.). (H. J. Klandermans, Ed.) Milán, ITALIA: Social Movements and Culture, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MTEySS. (22 de noviembre de 2009). Resolución del MTEySS N° 1094. *Aprobación del PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE Y ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTEySS. (2023). *Informe de gestión AT Conurbano Oeste*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.



Pérsico, E. M. (2014). *Organización y economía popular : nuestra realidad*  
(Vol. I). Buenos Aires: Cooperativa gráfica Punto Sur.

Bibliografía Electrónica

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleoindependiente>

<http://www.infoleg.gob.ar>