

## CRISIS DE LA DEPENDENCIA EN ARGENTINA: ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA POPULAR Y POR QUÉ ES IMPORTANTE PARA EL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL?

CLASSIC-SUBORDINATED WORK CRISIS IN ARGENTINA: ¿WHAT IS “POPULAR ECONOMY”  
AND WHY IS IMPORTANT FOR LABOUR AND SOCIAL SECURITY LAW?

**Sebastián Nahuel Pasarín**

*Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho*

*Abogado y Maestrando en Estudios y Relaciones del Trabajo (FLACSO)*

[spasarin@derecho.uba.ar](mailto:spasarin@derecho.uba.ar) ORCID [0009-0006-6946-557X](https://orcid.org/0009-0006-6946-557X)

*Recepción de trabajo: 26-05-2023 - Aceptación: 18-09-2023 - Publicado: 20-09-2023*

*Páginas: 158-185*

■ 1. INTRODUCCIÓN. ■ 2. LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO DEL TRABAJO COMO MARCO DE ANÁLISIS PARA LAS DISCUSIONES DEL DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL. ■ 2.1. Transformaciones del mundo del trabajo. ■ 2.2. Impacto de las transformaciones en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: dependencia y autonomía. ■ 2.3. Un elefante en un bazar: el carácter estructural del empleo informal. ■ 2.4. Recapitulación: una breve caracterización de la crisis de la dependencia para América Latina. ■ 3. ECONOMÍA POPULAR. ■ 3.1. Orígenes de la economía popular. ■ 3.2. Economía popular: hacia un régimen jurídico. ■ 4. CONCLUSIÓN. ■ 5. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

En Argentina se incluyen dentro de la economía popular diversas actividades laborales, *a priori* autónomas, que comienzan a ser reconocidas por el Estado a través de un conjunto normativo especial de difícil clasificación, pero indudable trascendencia para nuestra disciplina, en el marco de la discusión sobre la crisis de la dependencia o subordinación laboral y la ampliación de los contenidos de la seguridad social. Este trabajo de carácter descriptivo realiza un repaso sobre este conjunto normativo y sobre los fundamentos de las organizaciones de la economía popular con el objetivo de ofrecer una delimitación conceptual del tema.

**PALABRAS CLAVE:** dependencia, crisis de la dependencia, economía popular, personería social, salario social, derecho a trabajar, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

## ABSTRACT

New works, which are not necessarily classic-subordinated work, are being recognized in Argentina below popular economy concept. A complex normative system, formed by acts and other regulations, has been generated in order to regulate popular economy. In this essay I aim to describe popular economy history in Argentina based on bibliographical and statistics sources. Besides, I describe the most relevant components of the complex normative system created for ruling popular economy. I provide arguments in order to highlight the importance of popular economy nowadays for labour and social security law in classic labour subordination's crisis and in the transformation of social security law.

**KEYWORDS:** subordination, popular economy, social salary, labour law, social security law.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo se explica por la incipiente persistencia que la *economía popular* tiene en el debate entre laboristas y previsionistas en distintos ámbitos, como así también por las inquietudes que surgen de los espacios compartidos con el estudiantado. En particular, la *economía popular* surge como inquietud frecuente en las clases en las que se aborda la historia del derecho del trabajo, el derecho a la seguridad social y la temática de la dependencia, tanto en materias de la formación común de la abogacía como en el tramo orientado de las que participo como docente, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, en el mundo de los estudios del trabajo es todavía más frecuente el abordaje del tema, especialmente en economía y sociología del trabajo.

El objetivo de este texto es explicar heurísticamente qué se entiende en Argentina por *economía popular*, repasar brevemente algunas de las disposiciones más relevantes del marco jurídico destinado a regularla y ofrecer argumentos para enfatizar la importancia que tiene el fenómeno para nuestro campo disciplinar, en el marco de los debates sobre la crisis del trabajo tradicional dependiente. Es entonces de carácter descriptivo y sus fuentes son exclusivamente bibliográficas y estadísticas. No se trata de una visión acabada de la cuestión sino apenas un planteamiento introductorio a la temática, en el marco de debates más amplios que hacen a nuestro objeto de estudio.

El texto presenta tres secciones: en primer término, dedico palabras introductorias a explicar el surgimiento de la *economía popular* en tanto fenómeno social y político relevante para el mundo del trabajo nacional, en el marco de la crisis del trabajo dependiente en las economías capitalistas actuales. En la segunda sección, repaso la normativa más relevante en la materia, con el interés puesto en lograr conexiones o interacciones con cada componente de la configuración temática de la disciplina: derecho individual del trabajo, derecho colectivo del trabajo y derecho de la seguridad social. Sin embargo, como se verá, este conjunto de normas presenta cierta autonomía dificultando su inclusión en clasificaciones disciplinares típicas. En la última sección ofrezco breves conclusiones al respecto de lo repasado con el fin de intentar justificar la importancia del tema para nuestra disciplina.

## 2. LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO DEL TRABAJO COMO MARCO DE ANÁLISIS PARA LAS DISCUSIONES DEL DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

### 2.1. Transformaciones del mundo del trabajo

Casi cualquier trabajo que pretenda explicar y analizar los nuevos fenómenos que interesan al mundo del trabajo y la seguridad social, como lo es la *economía popular*, parten de la necesaria

## CRISIS DE LA DEPENDENCIA EN ARGENTINA

recapitulación sobre las transformaciones acaecidas en los últimos años. Desde la década del 70 del siglo pasado el capitalismo experimenta cambios muy relevantes en su forma productiva vinculada con una reducción de la tasa de ganancia de la manufactura. Se derivan de esta transformación dos procesos que merecen principal atención: la valorización de otros activos (financieros, datos) y las variaciones organizativas de la producción.

Distintos fenómenos económicos emergen de esa crisis a nivel mundial e impactan en el movimiento obrero (en su fisonomía y formas de organización) y en el mundo el trabajo. Si bien en textos tempranos se han presentado como fenómenos coyunturales, desafiantes y ambivalentes<sup>1</sup> algunas de estas transformaciones presentan una cara decididamente triste: desocupación, privatizaciones de las empresas estatales, apertura del comercio exterior, desregulación del mercado de trabajo, reforma de los sistemas de seguridad social, estímulo a formas "atípicas" de contratación y flexibilización del empleo formal aparecen como los más característicos<sup>2</sup>. El triunfo de la economía globalizada y sus presiones desreguladoras tuvieron impacto sobre las relaciones laborales, aunque las diferentes respuestas en los países latinoamericanos ameritan un estudio particularizado, lo que se ha abordado en torno a la pregunta por la convergencia o divergencia de los sistemas nacionales de relaciones laborales respecto a esta agenda<sup>3</sup>.

Uno de los ejes normalmente presentes en los trabajos dedicados al análisis de estos cambios es la transformación cultural o subjetiva del trabajador de una lógica colectiva a otra individual, afectando la integración social bajo la relación salarial<sup>4</sup>. Las disposiciones tendientes a vulnerar la estabilidad del trabajador y flexibilizar las condiciones de trabajo como los contratos "basura", el aumento del período de prueba y demás dispositivos incorporados a la legislación argentina en materia de derecho individual del trabajo durante los años 90 (y no todos modificados con el reordenamiento que siguió a la etapa neoliberal) dimensionan el avance político e institucional del capital sobre el trabajo. La envergadura de estos cambios es visible más allá de las leyes, en dispositivos culturales que enaltecen la ganancia y desvalorizan el trabajo como ordenador social, alterando el "referencial identitario" de organización de la clase, marcado por la precariedad como característica ineludible<sup>5</sup>.

1 Supiot, A., "¿Por qué un derecho del trabajo?", *Documentación Laboral*, 1993 y Supiot, A., "Derecho y Trabajo", *New Left Review*, Londres, 2006.

2 Neffa, J., "La precarización del trabajo y la subcontratación laboral. Una visión desde la economía del trabajo y el empleo", ponencia presentada en 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011.

3 Senén González, C., "Teoría y práctica de las relaciones industriales. Reflexiones sobre los cambios recientes de las relaciones laborales en Argentina", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST), 2006.

4 Castel, R., *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1995, págs. 335-350 y Denning, M. "Vida sin salario", *New Left Review*, 2011.

5 Battistini, O., "Toyotismo y representación sindical. Dos culturas dentro de la misma contradicción", *Revista Venezolana de Gerencia*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Zulia, Zulia, 2001; "La precariedad como referencial identitario. Un estudio sobre la realidad del trabajo en la Argentina actual", *Psicoperspectivas: individuo y sociedad*, Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2009; "Desvalorización cultural del trabajo humano y expansión del capital", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 2018.

En lo que respecta al cambio en la organización del trabajo, es relevante señalar la proliferación de mecanismos de subcontratación, entendida como la “desintegración vertical del proceso productivo dejando a cargo de otra empresa (...) la fabricación de piezas o subconjuntos o la prestación de ciertos servicios que anteriormente tenían lugar dentro de la gran empresa con una organización productiva integrada verticalmente”<sup>6</sup>. Este mecanismo, especialmente difundido por el toyotismo, permite la eliminación de costos fijos. En contraposición, genera incertidumbre e inestabilidad en el proceso productivo subcontratado que suele estar marcado por peores condiciones de labor y salario. Estos procesos también contribuyen a la fragmentación del colectivo obrero e impactan sensiblemente en la organización social y del trabajo. En particular, aumentan la informalidad y la inseguridad de los puestos de trabajo.

Para algunos estudios las transformaciones productivas de los años 70 han entrado en una nueva etapa a partir de la aparición de las plataformas. Las plataformas, son un nuevo modelo de negocios que trabaja sobre los datos, conceptualizado como materia prima que exige una “vasta infraestructura para detectar, grabar y analizar”<sup>7</sup>. Impacta sobre las fábricas como espacio productivo y sin dudas repercute en la acción sindical, que parece presentar dificultades para penetrar estos nuevos ámbitos. De las diferentes plataformas, las denominadas “austeras” presentan las características más conflictivas. Tristemente célebres por el aprovechamiento de la subcontratación de trabajadores, buscan constituirse como un intermediario entre estos —considerados como “colaboradores”— y los consumidores, reduciendo el costo laboral del servicio mediante recortes de derechos y prestaciones históricamente reconocidas, a las que se suma la deslocalización de trabajadores, capital fijo, costos de mantenimiento, capacitación y formas de control alternativas a través de la implementación de reputación<sup>8</sup>.

## 2.2. Impacto de las transformaciones en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: dependencia y autonomía

¿Cómo impacta esta nueva realidad —someramente descrita— en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social? Lo complejo de la pregunta no nos inhibe de ensayar una respuesta al menos a partir del caso argentino.

---

6 Neffa, J., “La precarización del trabajo y la subcontratación laboral. Una visión desde la economía del trabajo y el empleo”, ponencia presentada en 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011, págs. 14-15.

7 Srnicek, N., *Capitalismo de plataformas*, Caja Negra, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, pág. 42.

8 Srnicek, N., *Capitalismo de plataformas*, Caja Negra, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018, págs. 72-73.

## CRISIS DE LA DEPENDENCIA EN ARGENTINA

En Argentina los trabajos que tratan el tema se organizaron en torno al debate sobre la crisis de la dependencia o de su “abarcatividad”<sup>9</sup>. Esto por cuanto, si bien es de larga data la protección genérica del derecho a trabajar a nivel constitucional en Argentina<sup>10</sup>, no es menos cierto que la mayor parte de las disposiciones destinadas a operativizar y garantizar dicha protección se construyeron en torno a *la persona que trabaja en relación de dependencia*<sup>11</sup>. En apretadísima síntesis, estos trabajos postulan que el empleo asalariado típico viene reduciéndose en su potencialidad y representatividad, por diferentes razones, lo que invita a reactualizar las miradas en torno al alcance de los conceptos que se han elaborado para extender el marco protectorio tuitivo con el fin de que comprenda a la mayor cantidad de personas posibles.

Un repaso por las principales variables estadísticas argentinas nos permite partir de la siguiente premisa: el trabajo dependiente explica todavía la mayor parte del mundo de trabajo en Argentina. En efecto, de acuerdo con los últimos datos disponibles de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) al momento de elaboración de este texto (cuarto trimestre de 2022) de los 13,1 millones de ocupados en Argentina, 9,6 millones (el 73,6%) son asalariados/as de los cuales 6, 2 millones (el 64,5%) tienen descuento jubilatorio y a 3,4 millones (el 35,5%) no se les aplican estos descuentos. Los cuentrapropistas representan casi tres millones de personas<sup>12</sup>.

Según la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), cuya fuente de información es diferente a la EPH<sup>13</sup>, la cantidad de

9 Entre muchos otros, los principales trabajos a este respecto en el plano local son: Ackerman, M., *Tratado de Derecho del Trabajo*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2005; García Vior, A., “Fronteras entre el trabajo autónomo el trabajo dependiente”, *Revista de Derecho del Trabajo*, La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014; Goldin, A., “El derecho del trabajo, hoy; tendencias y desafíos”, en AA. VV. (Caparrós, L. y García Héctor, O., coords.), *El trabajo en la economía de plataformas*, Ediar, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021; *Configuración Teórica del Derecho del Trabajo*, Heliasta, Madrid, 2017; “El concepto de dependencia laboral y las transformaciones productivas”, *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, Wolters Kluwer España, Madrid, 1996; “Las fronteras de la dependencia”, *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, Wolters Kluwer España, Madrid, 2001.

10 El artículo 37 de la Constitución de 1949 estableció el derecho a trabajar en estos términos: “el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien lo necesite”. El artículo 14 bis introducido en 1957 como modificación de la Constitución de 1853/60 indica que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes. A su manera y con sus diferencias, cada uno expresa la necesidad de que el Estado jerarquice el trabajo como actividad ordenadora de la sociedad y lo proteja a través de la legislación. Con la reforma de 1994 los tratados internacionales de DDHH incorporados al bloque de constitucionalidad federal —la mayoría surgidos en el periodo de las reformas constitucionales referidas— robustecieron la noción de trabajo como derecho humano fundamental.

11 Ackerman, M., *Si son humanos no son recursos. Pensando en las personas que trabajan*, Rubinzal Culzoni, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016. Comparto con Ackerman lo indicado acerca de la inadecuación del término “trabajo dependiente” y creo que debemos avanzar hacia un lenguaje inclusivo en términos de reconocer: a) que el sujeto del derecho del trabajo no es “el trabajador”, ya que esto refuerza el estereotipo tradicional de hombre proveedor y varón que trabaja, en desmedro de la integración masiva de la mujer al trabajo asalariado y, paulatinamente, de otras identidades de género al mundo del trabajo productivo dependiente; y b) que debemos poder conectar a la persona que trabaja con sus derechos fundamentales como persona en general.

12 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), *Trabajo e ingresos* (vol. 7, n° 3), INDEC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.

13 Según la propia EIL indica, releva desde 1996, de forma mensual y permanente, a empresas privadas formales en doce centros urbanos, a partir de una muestra de diez trabajadores en los centros más grandes y de cinco en los más pequeños.

asalariados formales a enero de 2023 se habría visto incrementada hasta llegar a contabilizar unos 6,295 millones de trabajadores/as con empleo formal<sup>14</sup>. Las personas beneficiarias de jubilaciones o pensiones se acercan a los 7 millones (lo que representa un 45% de la población inactiva que se desprende de la encuesta realizada por el INDEC).

Aunque estos datos arrojan diferentes puntos para explorar, representan una aproximación estática; una fotografía de un momento determinado del mercado de trabajo actual. Cabe entonces preguntarse, adicionalmente: ¿cuál es la dinámica de crecimiento y decrecimiento de este trabajo asalariado dependiente? ¿Está reduciéndose o aumentándose el peso del asalariado dependiente en la estructura del empleo?

Estas preguntas resultan además relevantes para pensar las diferencias entre Latinoamérica y Europa. Algunos especialistas en el mercado europeo tienden a afirmar que el trabajo autónomo crece en momentos de crisis como una opción de salida relativa o temporal de un sector de trabajadores ante la dinámica de achicamiento del empleo; pero estos puestos se recuperan al compás de la reactivación económica<sup>15</sup>. Es decir, la crisis de la dependencia estaría determinada por la dinámica del crecimiento económico. Aunque puede ser útil para explicar el mundo europeo, esta descripción no pareciera terminar de cuadrar para el mundo del trabajo argentino ni latinoamericano. Es aquí —y en relación con este debate— donde comienza a ser relevante avanzar primero en la caracterización del polo opuesto al trabajo dependiente.

El trabajo autónomo suele definirse por exclusión al dependiente, en la mayoría de los países<sup>16</sup>. Es de difícil clasificación, pero cabe señalar que se integra con una porción muy relevante de trabajo precario, informal o marginal. En efecto, la autonomía incrementa la posibilidad de ser informal<sup>17</sup>. Al proceso de precarización del trabajo autónomo se lo describió como el vasallaje de la independencia<sup>18</sup>, idea-fuerza que remite a una falsa autonomía que esconde las dificultades que, en los hechos, implica el régimen del autoempleo.

Es de destacar que, en Argentina, la mayor parte del trabajo autónomo se explica por las personas inscriptas en el régimen del monotributo. Este sistema diseñado por la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) tiene como fin unificar el conjunto de impuestos que una persona que ofrece bienes o servicios debe pagar, a los cuales se adicionan aportes jubilatorios y de salud (obras sociales). De los casi tres millones de no asalariados/as que existen en Argentina hoy, el 67% son monotributistas. Aunque es muy común, no debemos asociar automáticamente al monotributo con el empleo

14 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), *Panorama mensual del Trabajo Registrado. Datos de enero y febrero 2023*, Secretaría de Estudios y Estadísticas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.

15 Cruz Villalón, J., "El concepto de trabajador subordinado frente a las nuevas formas de empleo", *Revista de Derecho Social*, Bomarzo, Madrid, 2018.

16 Goldin, A., "Las fronteras de la dependencia", *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, Wolters Kluwer España, Madrid, 2001.

17 Espejo, A., *Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional*, CEPAL, Santiago de Chile, 2022, pág. 48.

18 Gálvez Pérez, T., "Para reclasificar el empleo: lo clásico y lo nuevo", *Cuaderno de investigación n° 14*, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, 2001.

asalariado informal fraudulento. Puede que muchas personas inscriptas en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que tributan al sistema de seguridad social, deban ser contabilizados a los efectos de dimensionar el empleo informal (por ejemplo, si están mal registradas, con un salario inferior al que les correspondería o al que en verdad perciben) pero no necesariamente lo serán todas. No es sencillo delimitar estos casos de aquellos otros casos en los que no es así.

La segunda categoría que explica la proporción de autónomos no es el régimen general, sino el monotributo social: el 19% de los autónomos son monotributistas sociales. El monotributo social es un régimen tributario subsidiado que permite “formalizar” la provisión de bienes o servicios de actividades reconocidas dentro de la economía social y popular, ofreciendo como contraprestación el acceso a una obra social y el ingreso al sistema jubilatorio. Las personas inscriptas no abonan la totalidad de los impuestos correspondientes, sino solo el 50% de lo que corresponde a la obra social. Existen ciertos requisitos para ingresar en este régimen tales como un tope de ingresos anuales, no ser propietario, realizar una actividad económica independiente o dependiente, pero con un sueldo por debajo del haber previsional mínimo, entre otras. Volveremos sobre este punto más adelante.

Como se ve, el binomio autónomo/dependiente ha quedado enormemente desdibujado en el mundo del empleo argentino. Por ello, es necesario pensarlo desde otras variables.

## 2.3. Un elefante en un bazar: el carácter estructural del empleo informal

### 2.3.1. Ciencias sociales e informalidad

Evidentemente, la informalidad no ha sido abordada suficientemente desde el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. En cuanto a las ciencias sociales en general, comenzaron a prestar la atención debida a este fenómeno en forma bastante reciente. El recorrido de estos estudios sociales podría conceptuarse así: originalmente la sociología del trabajo hegemónicamente creía que “la gran empresa barrería con formas precapitalistas de producción y el proceso de proletarización casi se universalizaría con el desarrollo del capitalismo”<sup>19</sup>. No obstante:

“desde hace varios decenios el empleo en la industria en el mundo ha disminuido en favor de los servicios, las micro y pequeñas empresas en el tercer mundo no han tendido a disminuir, los trabajos precarios se han incrementado junto a la aparición de nuevas calificaciones; es decir, la importancia de los Trabajos no clásicos se ha incrementado”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> De la Garza Toledo, E. “Introducción: construcción de la identidad y acción colectiva entre trabajadores no clásicos como problema” en AA.VV. (De la Garza Toledo, E., coord.), *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva*, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2011, pág. 12.

<sup>20</sup> De la Garza Toledo, E. “Introducción: construcción de la identidad y acción colectiva entre trabajadores no clásicos como problema” en AA.VV. (De la Garza Toledo, E., coord.), *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva*, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2011, pág. 12.

La deuda es particularmente notable en la región latinoamericana teniendo en cuenta que nunca el trabajo “clásico” (industrial, estable, regulado) ha sido mayoritario de la población ocupada.

Un desafío inicial de las ciencias sociales ante el fenómeno de la informalidad fue el vinculado con el estudio de las capacidades y proyección del sujeto característico de la informalidad. Este era conceptualizado como carente de capacidades de identificarse como trabajador/a y construir acción colectiva, así como de identificar como “trabajo” su actividad. Otro estuvo marcado por la ampliación del concepto de trabajo, desde uno limitado al empleo asalariado<sup>21</sup> a otro que abarcó lo “no-clásico” como la venta ambulante o el trabajo doméstico y de cuidados. A partir de estudios de caso, estos trabajos permitieron un avance en la descripción y conocimiento del mundo del trabajo regional.

A la ampliación del concepto de trabajo le sigue otro de sujetos laborales también ampliado que supere la centralidad de la relación capital-trabajo incluyendo la posibilidad de que exista identidad en los trabajos no marcados por esta relación, propia del empleo asalariado. En este terreno:

“los sujetos se pueden constituir en territorios y tiempos no laborales, aunque teniendo un pie, o una uña de vinculación con lo laboral ampliado. Puede ser el caso de movimientos de desempleados que no lucha por su reinstalación sino por la apertura de nuevas fuentes de empleo, su actividad e identidad no se conforman en torno a una relación laboral específica; su espacio y tiempo de protesta no es la empresa ni el tiempo de trabajo sino la calle, el barrio, la plaza pública. Detrás, aunque no de manera inmediata, están sus experiencias laborales, pero también en la familia, el barrio, el consumo; a veces, los sindicatos pueden ampliar su organización para incluirlos, pero ello no es necesario para que lleguen a realizar acciones colectivas; sus demandas no van en contra de un patrón en particular sino en contra de la sociedad de los ganadores”<sup>22</sup>.

En estos estudios el trabajo se compone de un objeto que puede ser material o inmaterial y que aparece revalorizado simbólicamente. También de una actividad que no solo implica lo físico y lo intelectual, sino que se relaciona con aspectos objetivos y subjetivos (interacciones y relaciones sociales) y cuyos límites dependen de las propias concepciones sociales y no de la naturaleza<sup>23</sup>.

¿Cómo se mide la informalidad? Este es desafío al que se han abocado diferentes trabajos que podemos recuperar. Necesariamente, el impulso de estos enfoques tuvo su lugar desde pensamientos localizados en regiones subalternas (África y América Latina) y, en cierto sentido, desacompañados de la lógica de los países centrales. Pueden al menos señalarse dos procesos: por un lado, los trabajos

---

21 Para de la Garza Toledo la visión restringida al empleo asalariado se explica por la conjunción entre una mirada restringida promovida por la economía neoclásica y otra marxista, que ponía al trabajador asalariado en un lugar sino de exclusividad, al menos de privilegio.

22 De la Garza Toledo, E. "Introducción: construcción de la identidad y acción colectiva entre trabajadores no clásicos como problema" en AA.VV. (De la Garza Toledo, E., coord.), *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva*, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2011, pág. 20.

23 De la Garza Toledo, E. "Introducción: construcción de la identidad y acción colectiva entre trabajadores no clásicos como problema" en AA.VV. (De la Garza Toledo, E., coord.), *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva*, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2011, págs. 18-19.

## CRISIS DE LA DEPENDENCIA EN ARGENTINA

de enfoque dualista que diferenciaban un sector moderno urbano de un sector rural atrasado y analizaron la incapacidad de las ciudades para dar oportunidades de empleo a todos, habilitando la noción de marginalidad. Por otro lado, los análisis desde la periferia o el “subdesarrollo” o el eje sur-sur, impulsados tanto por investigadores con miradas desde lo local (por ejemplo, los estructuralistas nucleados en la CEPAL/ILPES o en el) como por los trabajos estadísticos de la OIT que tuvieron que reformular las categorías de medición tradicionales desde su misión a Kenia en 1971<sup>24</sup>.

Etimológicamente el término “informalidad” recoge esta historia: la idea de algo que está por fuera de la formalidad, entendida como “lo normal” o “lo correcto”. Esto es lo que observa la OIT en su misión en África en 1971: la mayor parte de la población no trabajaba en forma asalariada; expresión equivalente a que no cuentan con un empleo formal.

Al principio se conceptuaba la informalidad como un “sector”. Sin embargo, fue modificándose esta idea dando paso a una noción más amplia. Aparecieron así el empleo informal y, actualmente, la economía informal. En el año 2013, la OIT recopiló distintas formas de medir la informalidad en un manual estadístico que explica la persistencia e importancia de esta categoría a la vez que determina el carácter global y sistémico de la informalidad:

“el sector informal sigue siendo una de las fuentes principales de empleo, si no la principal fuente de empleo en muchos países del mundo. Está compuesto de pequeñas empresas o de empresas por cuenta propia, con poca o ninguna organización formal o capital, y con empleo informal. En los países de Europa del Este y de Asia Central, el sector informal representa una parte importante de la economía... tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, el sector moderno o formal se está transformando en virtud de la globalización y de los cambios en las políticas económicas”<sup>25</sup>.

### 2.3.2. Informalidad desde las estadísticas latinoamericanas

A nivel latinoamericano, según la CEPAL y la OIT, la tasa media de informalidad venía en aumento y representaba al 54,6% de la fuerza de trabajo de hombres y al 56,4% de la fuerza de trabajo de las mujeres. Es decir que más gente dependía de los ingresos generados por un trabajo “no formal” que las que viven de un empleo asalariado. Esta situación se pronosticaba como una tendencia continuada<sup>26</sup>. Asimismo, la economía informal explicaba la mayor parte de los puestos de trabajo generados, mientras que el empleo —asalariado formal— profundizaba las tendencias preexistentes de deterioro y precarización<sup>27</sup>.

24 Neffa, J., “La crisis de la relación salarial: Naturaleza y significación del trabajo precario y del trabajo no registrado”, *Documento de Trabajo*, CEIL-PIETTE (CONICET), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010, págs. 71-73.

25 OIT, *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, OIT, Ginebra, 2013, pág. 3.

26 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile, 2020 y CEPAL/OIT, “Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile, 2021.

27 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile, 2020, pág. 15.

La pandemia del COVID-19 puso de manifiesto, a nivel estadístico, la gravedad de la dinámica fluctuante del empleo informal, ya que este se contrajo aún con mayor intensidad que el empleo asalariado, que gozó de mayores y mejores niveles de protección<sup>28</sup>.

En la recuperación de la pérdida de puestos de trabajo que siguió a la pandemia, el crecimiento de trabajo por cuenta propia fue menor que el del empleo asalariado a nivel continental. Sin embargo, el autoempleo fue más relevante (y notable en algunos países como Argentina) dada su mayor importancia relativa dentro del empleo total<sup>29</sup>. En la novel publicación de Coyuntura Laboral en Argentina se resalta que el “crecimiento en el empleo total registrado estuvo impulsado por personas independientes monotributistas, asalariadas del sector público e independientes del monotributo social”<sup>30</sup>. A su vez, en las últimas estadísticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación publicadas, elaboradas a partir de datos del SIPA, se muestra con claridad que la recuperación del empleo está fuertemente impulsada por el trabajo calificado como autónomo<sup>31</sup>.

### 2.4. Recapitulación: una breve caracterización de la crisis de la dependencia para América Latina

La llamada crisis de extensión de la dependencia tiene como correlato, además de las transformaciones productivas del sistema capitalista descritas, las dificultades que el derecho del trabajo viene enfrentando para resistir y ampliar las fronteras de su imperio protectorio. Estas técnicas jurídicas protectorias muchas veces se transforman en armas de cartón ante las diversificadas técnicas jurídicas de la transformación del capital.

Al preguntarnos por la dinámica de crecimiento y transformación del empleo en América Latina y en Argentina, acudimos a un panorama bastante más complejo de lo que *a priori* podríamos imaginar ya que el empleo autónomo puro no se presenta como la única válvula de escape del sistema de empleo formal.

Como hemos visto, la informalidad es un fenómeno estructural de nuestro mundo del trabajo, afectando la división clásica entre dependencia y autonomía. Esto no solo por las estadísticas actuales ya repasadas sino también porque, en la historia reciente, se ha echado por tierra el argumento según el cual el mejoramiento general de la economía y la redistribución del ingreso operarían como solución semiautomática. Lo cierto es que la informalidad como fenómeno persistió también durante

28 CEPAL/OIT, “Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile, 2021, pág. 16.

29 CEPAL/OIT, “Empleo joven y transición a la formalidad laboral”, *Coyuntura laboral en la Argentina*, CEPAL/OIT, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, pág. 12.

30 CEPAL/OIT, “Empleo joven y transición a la formalidad laboral”, *Coyuntura laboral en la Argentina*, CEPAL/OIT, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, pág. 15.

31 MTEySS, *Encuesta de Indicadores Laborales*, Secretaría de Estudios y Estadísticas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.

períodos de crecimiento económico y disminución de la desigualdad<sup>32</sup> desinsaculando las tesis deterministas mencionadas previamente, basadas sobre todo en una mirada desde Europa para Europa.

En el marco del estudio de la informalidad existen elementos muy relevantes que constituyen la especificidad del panorama local: la prolongación y el impacto de la crisis económica, la dinámica expansionista sostenida del empleo por cuenta propia y su impacto en el crecimiento de la ocupación, la capacidad de organización y demanda de las organizaciones de trabajadores/as, el peso de la informalidad en el mercado de trabajo, entre otros puntos.

Todo lo que se viene desgranando del marco protectorio del trabajo formal dependiente cae, sobre todo, en la informalidad sea esta autónoma o dependiente encubierta. Este conjunto tensiona enormemente nuestra disciplina ya que se encuentra al margen del marco jurídico del derecho del trabajo, aunque se relaciona con aquel, y acude especialmente al sistema de seguridad social y a las políticas de empleabilidad, de difícil implementación y escaso éxito.

## 3. ECONOMÍA POPULAR

### 3.1. Orígenes de la *economía popular*

La *economía popular* es autoconcebida como una respuesta política, social y organizativa ante el carácter estructural de la informalidad en Argentina.

Las organizaciones de la *economía popular*<sup>33</sup> emergen en los años 90, a partir de movimientos de desocupados que utilizaban métodos de lucha diversos (sobre todo piquetes) como forma de protesta social y mecanismo de interpelación de autoridades estatales. La persistencia y de estos métodos y de estas organizaciones, habiendo transitado períodos históricos de mejora en los indicadores

32 Pensemos por ejemplo en la reducción del coeficiente de Gini en Argentina que es un indicador global de igualdad y distribución de ingresos, y que alcanzó niveles récord en nuestro país en 2014, contra las diferentes mediciones de la informalidad que se realizaron durante aquel año. Ver Bertranou, F. y Casanova, L., *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Oficina del país para la OIT, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.

33 Las organizaciones de la economía popular son diversas y amplias, casi tanto como las del mundo sindical. Algunas derivan (o se vinculan) de las experiencias partidarias o sociales preexistentes. Sobre todas, destaca la mayoritaria, que ha logrado más nivel de unidad, centralidad y organicidad en la representación de los intereses de este colectivo: la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), ex Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). De sus escritos y producciones están tomados los fundamentos que sirven de base para la redacción de este apartado del texto ya que constituyen el principal insumo sobre la cuestión. Sin embargo, afortunadamente la bibliografía sobre la economía popular que se encarga de estos aspectos viene en aumento. Para profundizar puede verse Gago, V., "Diez hipótesis sobre la economía popular (desde la crítica a la economía política)", *Nombres. Revista de Filosofía*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2016; Sorroche, S. y Schejter, M. R. "'Sigo siendo el mismo de siempre': Imágenes de la clase obrera argentina en la construcción de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP)", *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, CEIL-CONICET, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021; Muñoz, M. A. y Villar, L. I. "Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017)", *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017; Tagliafico, J.P., "Las fronteras de los residuos: tres movimientos para comprender la actualidad de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires", *Revista de Estudios Sociales*, UNL, Santa Fe, 2022.

de empleo y redistribución del ingreso<sup>34</sup>, refuerzan el carácter estructural de la transformación del mundo del trabajo y constituyen uno de los argumentos principales de estos colectivos.

Los escritos que permiten analizar este camino y estudiar los fundamentos principales de la *economía popular* y su organización mayoritaria, la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), no son muchos ni muy antiguos, pero dejan ver algunas concepciones relevantes.

En el eje que nos interesa trabajar, la UTEP disputa la caracterización de un mundo del trabajo: “El trabajo asalariado ha dejado de ser la relación social predominante del sistema capitalista”<sup>35</sup>. Este es el punto de partida para la fundamentación de la nueva organización. Según afirman:

“Al menos dos generaciones de argentinos no conocen la vida de la empresa, la fábrica, el taller; nunca gozaron de un sueldo digno, vacaciones, aguinaldo, obra social<sup>36</sup>, ni un sindicato que los proteja de los abusos. No conocen el concepto de huelga porque nuestra lucha está en las calles y las rutas, en las fábricas quebradas y tierras ocupadas”<sup>37</sup>. Por ello, afirman que la “contradicción principal” de la sociedad se ha modificado: “están los que caben y los que sobran” configurándose una situación de injusticia social definida como reparto desigual de bienes, tareas, poder y reconocimiento dentro de la sociedad<sup>38</sup>.

¿Dónde se organizan “los que sobran”? Siembre desde la perspectiva de estos textos, se inventaron su propio trabajo, desde revolver la basura o la venta ambulante, hasta el reciclado urbano; desde los manteros y “ferieros” hasta la mensajería o la agricultura; desde changas y fletes a la producción local o familiar. Son múltiples y diversas actividades, englobadas en la noción de *economía popular*.

Como rasgo distintivo, según se señala, los medios de producción de esta economía están en manos de sus protagonistas lo que se conceptualiza como una base alentadora para “erradicar las tendencias patronales” y apoyarse en los valores de solidaridad, comunitarismo, fraternidad e integración social<sup>39</sup>. No obstante, se reconoce que muchas actividades populares integran cadenas de valor de grandes empresas, inclusive de las financieras<sup>40</sup> produciendo una explotación indirecta que termina con la reapropiación del trabajo por el mercado capitalista<sup>41</sup>.

34 Natalucci, A. y Llamas, G., “Debates actuales sobre las organizaciones sociales, los sindicatos y la política”, *Cuestión Urbana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.

35 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 5.

36 Las obras sociales son sistemas específicos de salud existentes en Argentina cuya particularidad es que se encuentran a cargo de asociaciones sindicales.

37 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 5.

38 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 18.

39 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 7.

40 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 6.

41 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, págs. 23-24.

Según se detalla, esta organización difiere de la producción capitalista en la medida en que no está destinada a la utilización de medios de producción y fuerza de trabajo para la generación de capital y ganancia, sino que se trata de la combinación de la fuerza de trabajo con los “medios populares de producción” guiados con el fin de obtener una vida digna y realizar un aporte social-comunitario. Esto genera -siempre desde el punto de vista de los autores- una “productividad alternativa” a la capitalista, no asociada con aumentar la rentabilidad sino con garantizar las necesidades sociales y la vida digna. Estas unidades no son capaces de competir con los capitalistas, de allí que el objetivo de las organizaciones de la *economía popular* sea “lograr que el Estado les saque dinero a los capitalistas a través de los impuestos y que con esos ingresos subsidie nuestra *economía popular* —que le da trabajo a tantos millones de personas— para que este trabajo sea digno y no de mera subsistencia”<sup>42</sup>. Es el estado entonces el que debe interceder y asumir los costos de esta producción respecto a la mano de obra (salario social) y los medios de producción (materiales, maquinaria e infraestructura).

La UTEP se considera parte de la lucha del movimiento obrero y de los sindicatos en general, conceptualizando su recorrido como parte de su propia historia<sup>43</sup>. Sin embargo, señalan que actualmente la clase trabajadora se encuentra fragmentada generando desigualdades en su interior en función del sector de la economía a la que estén asociados. La precarización del trabajo se reconoce como característica común, visible en todos los estratos y los sectores (incluyendo el empleo público). El rasgo distintivo de los trabajadores de la *economía popular*<sup>44</sup> no es entonces el no tener un ingreso formal o regular, ni tampoco la precariedad de sus puestos de trabajo, sino la ausencia de empleador/patrón y de sindicatos que podrían ejercer su defensa<sup>45</sup>.

¿Cuáles son los principios que deben guiar a las organizaciones de la *economía popular*? Para los autores deben ser masivas, disciplinadas, democráticas (o “basistas”) y que sirvan al pueblo<sup>46</sup>. Rescatan la necesidad de constituir sindicatos fuertes y centralizados, reconociendo que si hay diferencias en relación con las conducciones deben discutirse internamente y no a través de la formación

42 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 79.

43 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, págs. 13-15. Estos rasgos se abordan también en Muñoz, M. A. y Villar, L. I. “Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017)”, *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

44 Definida como “los procesos económicos inmersos en la cultura popular, basados en medios de trabajo accesibles y al trabajo desprotegido” en Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 33.

45 Se expresa en estos términos: “En definitiva, somos informales, precarios, externalizados y de subsistencia. Somos trabajadores excluidos de los derechos y de las instituciones, nadie se responsabiliza por nosotros y nuestras unidades económicas no pueden garantizarnos condiciones dignas y estables de trabajo” (Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 32). Conforme lo explican en la publicación, por precarizado se entiende al que se encuentra desamparado de derechos laborales. Por informal, se entiende a quienes no son reconocidos por el Estado. Externalizados son aquellos que no cobran un salario, ni aportan al sistema previsional. Por último, con infra capitalizados se busca sostener la insuficiencia de herramientas para producir.

46 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, págs. 64-65.

de otros sindicatos, puesto que esta división “va en contra de los intereses de la clase”<sup>47</sup>. Todos estos principios están tomados de la historia de organización del sindicalismo, de la cual se recogen a modo de hito sus conflictos y huelgas nacionales e internacionales: los mártires de Chicago, las costureras del 8 de marzo, el 17 de octubre, la huelga del frigorífico Lisandro de la Torre, la huelga general a la dictadura de 1979<sup>48</sup>.

### 3.2. *Economía popular*: hacia un régimen jurídico

Más allá de la historia autoconcebida de las organizaciones de la *economía popular* y sus construcciones discursivas explicativas del contexto: ¿qué avances han logrado en el campo del derecho que pueden ser relevantes para el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social?

Como señalamos en la introducción, el régimen jurídico de la *economía popular* no pareciera ser de fácil clasificación por la multiplicidad de regulaciones y la diversidad de fuentes. En efecto, se trata de un conjunto de leyes y disposiciones administrativas pertenecientes a diferentes ministerios (sobre todo la cartera laboral y la de desarrollo social) y jurisdicciones (local, nacional) mucho más parecidas a las regulaciones del mundo del trabajo en la etapa de autonomización disciplinar durante la primera mitad del siglo XX que al actualmente consolidado —aunque cambiante— mundo jurídico de las relaciones laborales actuales. Aunque sea desafiante y complejo, creo que es posible y, sobre todo, necesario proponerse escribir un ordenamiento del régimen jurídico de la *economía popular*, por varias razones<sup>49</sup>.

Teniendo siempre en miras que el presente se trata de un trabajo heurístico, apenas ofreceremos algunas claves que coadyuven a presentar el desafío que presentan estas normas para nuestra disciplina.

#### 3. b. I. Hacia una definición del conjunto: ¿quiénes integran la *economía popular*?

En primer lugar, es menester fijar criterios de pertenencia determinativos del alcance del marco jurídico y los sujetos comprendidos en él.

En términos discursivos e identitarios los alcances de los sujetos que integran la *economía popular* son bastante amplios. De los textos disponibles se desprende que se han integrado bajo esta

47 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 68.

48 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, págs. 143-145.

49 En primer lugar, la urgencia y acucia del escenario de la informalidad previamente repasado, al que se agrega la pujanza y dinamismo que este actor le propone al mundo del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. En segundo lugar, porque ya existe un conjunto de normas destinadas a regular la economía popular que han sobrevivido a gobiernos de distinto signo político en Argentina, y en algunos casos han alcanzado consensos sustanciales a nivel partidario (como la Ley de Integración Sociourbana de Barrios Populares). Ergo, el carácter que algunos podrían denominar incipiente o novedoso del fenómeno no obsta su indiscutible efectividad y avance. Finalmente, este trayecto analítico ya ha sido inaugurado por sus propios protagonistas, lo que sienta las bases para una elaboración que proponga una discusión en clave científica, jurídica y de políticas públicas.

categoría aquellos que, excluidos del mercado formal, se han inventado su propio trabajo para su subsistencia. Las actividades comprendidas van desde aquellas que coexisten con las que habitualmente se realizan en relación de dependencia del empleo privado o en el empleo público hasta pequeñas producciones en formato cooperativo, incluyendo trabajos típicamente autónomos como algunos oficios<sup>50</sup>. Se mencionan puntualmente la pequeña producción y comercialización agrícola (quinteros, pequeños chacareros, ferieros); la recolección, reciclaje y tratamiento de residuos; la venta ambulante o callejera; el transporte, mensajería y flete; pequeños trabajos de reparación; cooperativas o pequeños emprendimientos de producción de alimentos o textiles; entre otras.

El conjunto complejo de actividades que el proceso de organización política y autoafirmación identitaria de las organizaciones de la *economía popular* permitió englobar presenta desafíos para el desarrollo de una política generalista para el sector a la hora de pensar un marco jurídico que las regule desde el derecho del trabajo. En otras palabras, todo lo que queda comprendido dentro de las organizaciones de la *economía popular* no es equiparable en términos jurídicos y amerita diferenciaciones.

En primer lugar, solo parcialmente puede comprenderse el conjunto desde el paradigma de la dependencia que caracteriza al empleo formal. Apenas algunos casos realizan actividades típicamente encuadrables en regímenes de laboralidad vigentes sean estos el común (Ley de Contrato de Trabajo) o algunos especiales regulados por estatutos (trabajo en casas particulares, construcción, trabajo agrario).

Será más claro el punto si recuperamos algunos datos disponibles. Estos surgen del trabajo que las organizaciones de la *economía popular* han desarrollado, en el marco de fuertes demandas de reconocimiento, y que tuvo un punto de inflexión al desarrollarse el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP). Se trata de una política pública necesaria en tanto permite dar cuenta de la composición del conjunto, las características de su población, sus formas de organización, distribución territorial y actividades<sup>51</sup>.

A noviembre de 2022, último informe publicado al momento en que redacto estas líneas, las actividades principales de la *economía popular* fueron: servicios personales (35%); servicios socio-comunitarios (27,7%)<sup>52</sup>; comercio popular y trabajos en espacios públicos (11,8%); construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental (8,4%); agricultura familiar y campesina (8,2%); recuperación, reciclado y servicios ambientales (4,1%); industria manufacturera (3,6%); y transporte y almacenamiento (1,2%). Dentro de las ocupaciones denunciadas, que no escapan a la lógica de la fe-

50 Muñoz, M. A. y Villar, L. I. "Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017)", *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017

51 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular*, MDSN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.

52 Dentro de los cuales el 64,8% son trabajadores/as de comedores y merenderos y el 21,6% han sido clasificados en una categoría denominada "otros", sin aclaración. En esta categoría, la mayor parte de los registros han indicado desempeñarse en una organización social o comunitaria.

minización típica del empleo asalariado formal<sup>53</sup>, aparecen trabajadores/as de comedores y merenderos (26,2%); servicios de limpieza (11,4%); agricultores/as (6,6%); vendedores/as ambulantes (4,5 %); y albañiles/durleros (4%). Salvo en algunas categorías específicas, la mayor parte de las personas registradas indicaron que trabajan en su domicilio.

En cuanto a la cantidad de personas inscriptas en este registro, el último informe disponible contabilizó casi tres millones y medio de personas (3.457.669) de las cuales el 58% eran mujeres, y el restante varones. A su vez, el 62,5% tenían entre 18 y 35 años, siendo la edad promedio registrada de 33,8 años. Más de la mitad (60,6%) no había finalizado el secundario. Aunque se trata de un fenómeno que cuenta con registros en las veinticuatro jurisdicciones de la Argentina, la provincia de Buenos Aires contenía al 35,8% de los/as registrados/as<sup>54</sup>.

Así queda definido un conjunto de enorme heterogeneidad, que muestra, por sí solo, las serias dificultades de implementación que tendría la aplicación automática del régimen actual de empleo asalariado que, además, los excluye explícitamente<sup>55</sup>. En muchos casos, no existe siquiera un sujeto empleador y, en otros, el beneficiario final del servicio o bien es el propio Estado.

Esta situación no descarta *per se* soluciones de formalización parcial, aunque nos impone revisar caso por caso para analizar la compatibilidad con los regímenes jurídicos vigentes. Como sea, y mientras tanto, este es el conjunto de integrantes de la *economía popular* definido a nivel estatal y sobre el cual pretenden actuar las regulaciones vigentes.

### 3. b. II. *Economía Popular* y reconocimiento del sujeto colectivo

Definido este conjunto, el segundo desafío está vinculado con la posibilidad de reconocerle diferentes derechos colectivos ya acordados al sujeto trabajador asalariado: sindicalización, negociación colectiva, huelga, composición.

Las características distintivas de los trabajadores de *economía popular* son la fundamentación para la constitución de una suerte de central o confederación a cuyo interior funcionan “ramas” u

---

53 El informe señala que “el caso de las tareas de cuidados, los servicios de limpieza, las ocupaciones vinculadas a cuestiones estéticas como peluquería, cosmética, etc. También de quienes se dedican a la indumentaria y textil y desarrollan tareas de promoción contra la violencia de género, que son en su inmensa mayoría mujeres (alrededor del 86%). Por el contrario, las ocupaciones relacionadas a la construcción, transporte, seguridad y reparación de objetos y electrodomésticos concentran una gran mayoría de varones (alrededor del 90%)” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Principales características de la economía popular registrada*, MDSN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, pág. 15).

54 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Principales características de la economía popular registrada*, MDSN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022. En otros informes se ha sostenido que la *economía popular* representa el 20% de la población económicamente activa, con un total aproximado de 3,8 millones de personas (ver Martínez, C., Cappa, A. y Blasco, F., *La cobertura de seguridad social en la economía popular en la Argentina*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) y OCEPP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, págs. 19 y 20).

55 La regulación de la personería social reconocida a las asociaciones de la *economía popular* los excluye el ámbito de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo. Ver Serén Novoa, G., *Interés colectivo y sindicato (una crítica al Modelo Sindical Argentino)*, tesis de maestría en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2022.

“oficios” que conforman la organización, con cierta autonomía para negociar cuestiones particulares de cada una. Esta gran confederación o unión debe agruparse en una “central sindical con todos los trabajadores para lograr la unidad entre trabajadores formales y trabajadores de la economía popular”<sup>56</sup> siendo la Confederación General del Trabajo (CGT) la elegida a estos fines.

Internamente esa central o confederación de trabajadores/as de la *economía popular* está conformado por un cuerpo de delgados/as y un secretariado, que ejerce la dirección general, coordinación y representación. Estas figuras se condicen con las previstas para las asociaciones sindicales del trabajo formal conforme la ley 23551 (arts. 17 y 40). Así, la forma sindical que adopta la UTEP es similar a la tradicional<sup>57</sup>.

Las particularidades aparecen en relación con otros aspectos. Por un lado, lo vinculado con la organización económica, en la medida en que muchas de las actividades comprendidas en la *economía popular* requieren de la organización en cooperativas de trabajo y pequeñas unidades productivas para garantizar su subsistencia. Los objetivos de estas unidades son dos: garantizar un ingreso digno y aportar un producto o servicio comunitario<sup>58</sup>.

Por otro lado, y vinculado con lo anterior, la traducción concreta de esta idea al campo reivindicativo difiere relativamente de las demandas clásicas, atendiendo a las particularidades del caso: se exige una “paritaria social” y el pago de un “salario” (a cargo del Estado) que complemente los ingresos derivados de la actividad de las unidades productivas populares. Esta lucha es, en última instancia, una demanda primero de reconocimiento y luego de redistribución de la riqueza que se caracteriza por su gran heterogeneidad<sup>59</sup>.

Las demandas de reconocimiento de las organizaciones de la *economía popular* devinieron en regulaciones específicas. A través de la resolución 1727/2015 del MTEySS se creó el Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas<sup>60</sup>. Desde allí el Estado argentino reconoce, registra e incluye a todas las entidades representativas de los/as trabajadores/as de la *economía popular* y de las empresas recuperadas o autogestionadas, como así también aquellas organizaciones sin fines de lucro reconocidas en el ámbito provincial o nacional que se dediquen a la implementación y gestión de políticas públicas en materia social debidamente documentadas.

---

56 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 70.

57 Muñoz, M. A. y Villar, L. I. “Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017)”, *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

58 Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, pág. 78.

59 Muñoz, M. A. y Villar, L. I. “Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017)”, *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

60 La norma nunca fue publicada y sufrió cuestionamientos en torno a su alcance y eficacia. Por ello, en el año 2016 se saneó esta circunstancia con la sanción de la resolución 32/2016, que ordena el texto del año 2015 y modifica algunas disposiciones.

En esencia, esta norma busca instaurar en la Argentina un régimen de derecho colectivo para las organizaciones de la *economía popular*. Reconoce un nuevo sujeto sindical, al que le otorga una personería especial, denominada social, diferente a las vigentes en el ámbito del trabajo formal (personería gremial y simple inscripción). Como bien afirma Serén Novoa: “negar el carácter sindical a estas entidades solo podría hacerse desde el binarismo prototípico autónomo-dependiente o desde un anquilosamiento en el modelo normativo infra constitucional que considere a este como fundamento, ya no contingente, sino axiomático”<sup>61</sup>.

Detengámonos brevemente en la caracterización de la normativa. En las consideraciones del acto administrativo se lee la siguiente motivación:

“resulta obvio entender que como resultado de procesos históricos y económico sociales la llamada Economía Social, o Economía Popular es un fenómeno notorio de los últimos 30 años que con sus complejidades reúne distintas características desde formas nuevas y sui generis respecto de la realidad sociolaboral histórica de nuestro país hasta trabajo autogestionado, todas ellas sin un reconocimiento legal aún que haya emanado del Congreso Nacional”<sup>62</sup>.

Por lo novedoso, fue conceptuada como “la carátula de un nuevo libro de derecho laboral, un tomo más en la extensa historia jurídica del movimiento obrero argentino e internacional que espera llenar sus páginas de doctrina, jurisprudencia y normativa”<sup>63</sup>.

El elemento esencialmente novedoso de esta norma es la creación de la personería social. Por ello se entiende al reconocimiento, por parte del MTEySS, de la existencia, funcionamiento, ámbito de actuación personal y territorial, capacidad y representación de las organizaciones de la *economía popular*.

Previo a obtener la personería social, estas organizaciones deben gozar de personería jurídica, tramitada ante la jurisdicción que corresponda, a diferencia de los sindicatos que adquieren personería jurídica con su inscripción (art. 23 de la ley 23551). Asimismo, las facultades de control y contralor se encuentran delegadas en los organismos encargados de las inspecciones de las sociedades civiles y comerciales en general, y no en el Ministerio de Trabajo.

---

61 Serén Novoa, G., *Interés colectivo y sindicato (una crítica al Modelo Sindical Argentino)*, tesis de maestría en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2022, pág. 160.

62 Resolución 32/2016 del MTEySS

63 Grabois, J., “La personería social. Perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular”, *Revista de Derecho Laboral Actualidad*, Rubinzal – Culzoni, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

El artículo 8 del decreto regula las facultades de las organizaciones inscriptas<sup>64</sup>. Como puede observarse de su lectura, la norma se inspira en las facultades reconocidas a las asociaciones sindicales. En particular, representar los intereses de sus afiliados/as (promoviendo mejoras en su situación), peticionar a las autoridades y colaborar con ellas en el diseño e implementación de programas, promover la capacitación del conjunto representado, designar autoridades y someterse a mecanismos de resolución de conflictos. La normativa prevé también mecanismos para actuar en caso de verificarse una situación de pluralidad de entidades en el que se indica que se resolverá conforme a criterios de representatividad, aunque no se aclara cuáles son dichos criterios.

Adviértase que la norma no establece un régimen de negociación colectiva, aunque este puede inferirse de la combinación entre la facultad de representación y petición allí contenida. Para pensar en establecer mecanismos de negociación, cabría recuperar la pregunta: ¿con quiénes negocian los trabajadores de la *economía popular*? Basándonos en las propias fuentes de la *economía popular*, estas organizaciones incluyen tanto al sector público, en sus distintos niveles, como también al sector privado. Es decir, podría pensarse *a posteriori* en una regulación que complemente la presente contemplando diversos formatos y niveles de negociación contenidos dentro de la estructura.

Cierto es que se traduce esta normativa en una suerte de bilateralización con el Estado<sup>65</sup>. Sin embargo, creo que el Estado debe conceptuarse como un interlocutor privilegiado, pero no exclusivo. En efecto, no creo que quepa afirmar que sea el único posible ya que la normativa no veda la posibilidad de incluir otros actores que mantienen con estas organizaciones diversos vínculos. Para ejemplificar, puede pensarse en una negociación en torno a la interpretación, alcance o cumplimiento de los acuerdos realizados por estas organizaciones con otras sindicales<sup>66</sup>.

---

64 En concreto el decreto determina las siguientes: a) proponer ante los organismos competentes formas de regulación laboral y protección social que contemplen la especificidad de su problemática; b) promover la incorporación de sus representados en el sistema previsional, según las modalidades establecidas o que oportunamente establezca la legislación en la materia, teniendo en cuenta su especial situación de laboral; c) promover los servicios asistenciales de sus representados en el marco de la legislación vigente en la materia; d) Promover la educación general y la formación profesional de los integrantes de la economía popular y de las empresas recuperadas y/o autogestionadas; e) Colaborar, a requerimiento de los organismos estatales competentes, en el perfeccionamiento de la legislación aplicable y el diseño de programas dirigidos a los integrantes de la economía popular y de las empresas recuperadas y/o autogestionadas; f) solicitar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la implementación de mecanismos voluntarios de solución de conflictos en el ámbito de sus competencias; g) participar en foros de debate vinculados a su situación; h) Designar representantes para el desempeño de las funciones previstas en los incisos precedentes

65 Serén Novoa, G., *Interés colectivo y sindicato (una crítica al Modelo Sindical Argentino)*, tesis de maestría en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2022, pág 160.

66 Entre ellos, podría discutirse el acuerdo entre Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal (SUTERH) y la Federación Argentina de Cartoneros que importa la recolección de residuos reciclables en edificios de vivienda urbana. Un cuadro que clasifica las instancias públicas de negociación en el periodo 2011-2017 se puede observar en Muñoz, M. A. y Villar, L. I. "Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017)", *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

Finalmente, corresponde apuntar algunas diferencias relativas al conflicto colectivo, en tanto el clásico método sindical —la huelga— se presenta como inefectiva en la mayoría de los casos de la *economía popular*, precisamente por la ausencia de un empleador directo. En contrario, el piquete aparece como el mecanismo de protesta predilecto dado el interlocutor estatal privilegiado. El piquete no es conceptualizado como un mero recurso político, sino como un mecanismo de reclamo de *ultima ratio* y en el marco de una negociación. Presenta, así planteado, similares características que las de la huelga para un sindicato, en el marco de un proceso de negociación colectiva, pero importa desafíos a las normas destinadas al control del espacio público y la protesta social.

Sobre estos últimos puntos (conflicto y negociación) cabe señalar que la resolución que regula la *economía popular* establece la posibilidad de acceder a mecanismos voluntarios de solución, lo que marca una diferencia respecto de otros vigentes en el derecho nacional para las organizaciones sindicales del empleo dependiente (ley 24635 de Conciliación Obligatoria Previa).

En suma, puede señalarse con claridad que la personería social no convierte a estas organizaciones en asociaciones sindicales *stricto sensu*. Sin embargo, enfatiza el carácter de asociaciones colectivas de personas humanas que trabajan y otorga un marco jurídico para su actuación y su interacción con el Estado como interlocutor privilegiado. En otras palabras, existe un régimen de derecho colectivo de las organizaciones de la *economía popular*, aunque no sea correcto hablar de “equiparación” de este al régimen del trabajo dependiente regulado por la Ley de Asociaciones Sindicales.

### 3. b. III. Seguridad social y economía popular

Muchas personas que se agrupan en la *economía popular* contribuyen al régimen previsional y acceden al beneficio jubilatorio, aunque en peores condiciones que las del régimen general<sup>67</sup>. Asimismo, resultan beneficiarios de programas de asistencia de diversa índole, entre las que cabe señalar el acceso a la salud, alimentación, apoyo económico, asignaciones familiares, entre muchos otros. El peso de la seguridad social en el nivel salarial de este conjunto de la informalidad laboral es muy relevante.

En primer lugar, debemos mencionar que el 10,6% de los/as trabajadores/as inscriptos/as en el RENATEP (aproximadamente 366.000 personas) están registrados/as. De este conjunto, el 10% se encuentra adherido al monotributo social, mientras que el resto se distribuye entre las categorías A y D del régimen simplificado de monotributo. Es decir, poco más de 1 de cada 10 personas inscriptas en el RENATEP se encuentran formalizadas<sup>68</sup>. A pesar de ser bajo a niveles porcentuales, se trata de un conjunto de aportantes relativamente significativo al sistema previsional.

67 Martínez, C., Cappa, A. y Blasco, F., *La cobertura de seguridad social en la economía popular en la Argentina*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) y OCEPP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.

68 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Principales características de la economía popular registrada*, MDSN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.

## CRISIS DE LA DEPENDENCIA EN ARGENTINA

Se han desarrollado diversas políticas públicas destinadas al conjunto que integra la *economía popular* con el objetivo de mejorar su situación de ingresos y que pueden inscribirse dentro del derecho a la seguridad social<sup>69</sup>.

En efecto, dentro del conjunto de actualizaciones normativas de las que el mencionado informe dio cuenta se encuentra el programa “Potenciar Trabajo” (resoluciones 121/2020 y 285/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación). Se trata de un programa que unifica otros preexistentes: Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. El primero se trata de un conjunto de subsidios o créditos para la ejecución de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios o sociolaborales (art. 9 de la resolución 285/2020). El segundo, consiste en una prestación económica individual, de percepción periódica y duración determinada<sup>70</sup> equivalente, en monto, a la mitad de un salario mínimo, vital y móvil. Esto refuerza el interés y la interacción de las organizaciones de la *economía popular* con las del sindicalismo tradicional que integra el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (también conocido como Consejo del Salario) donde se acuerda este monto.

Según lo indica la normativa, está destinada a mejorar los ingresos de las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica y se abona en función de la contraprestación realizada por cada titular del Programa en las líneas previstas. Estas contraprestaciones son denominadas “prácticas calificantes”, y buscan el mejoramiento de la empleabilidad de los/as beneficiarios, pudiendo durar entre cuatro y seis horas diarias.

El salario social complementario es compatible con otras prestaciones de la seguridad social<sup>71</sup>. También los/as beneficiarios/as pueden continuar percibiendo prestaciones de carácter alimentario y trabajando en forma independiente, encontrándose inscriptos en el monotributo social, o en la categoría inicial del régimen simplificado o bien bajo el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Entre las incompatibilidades la norma aclara un conjunto de elementos tales como no tener un empleo registrado, no haber accedido a la jubilación, no ser beneficiario de una pensión por invalidez, entre otras.

Es requisito para percibir el salario social el estar inscriptos en el RENATEP y acreditar la inscripción y cursada en la educación formal obligatoria.

---

<sup>69</sup> Algunas de ellas fueron resaltadas en el Informe Regional que elaboramos con la Comisión de Jóvenes Juristas de la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social para el Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social del año 2022 publicado en el Dial. Esto fue así dado el carácter novedoso de esta protección y el hecho de haberse profundizado en el contexto de pandemia. Ver Arcaro, S. et al., “Informe Regional de la Comisión de Jóvenes Juristas de la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social para el Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social”, *Eldial.com*, Editorial Albrematica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.

<sup>70</sup> De conformidad con el art. 1.a de la resolución 285/2020

<sup>71</sup> Tales como la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social y otras prestaciones económicas o materiales de naturaleza habitacional y/o de protección familiar otorgadas por el Estado a nivel nacional y subnacional.

Asimismo, el desarrollo del programa fomenta la regularización en el régimen de monotributo social. Conforme el artículo 13 de la resolución 285/2020:

“Los/as titulares del Programa que desarrollen actividades vinculadas a la economía social, podrán optar por inscribirse al Régimen de Monotributo Social teniendo así la posibilidad de emitir facturas, acceder a las prestaciones de las obras sociales del sistema nacional de salud, e ingresar al sistema previsional y ser proveedores del Estado. El Ministerio de Desarrollo Social, en estos casos, realizará los pagos correspondientes al cien por ciento de este impuesto, para contribuir al fortalecimiento los proyectos vinculados al desarrollo local y la economía social, permitiéndoles participar en la economía en igualdad de condiciones y así promover la inclusión social”.

Esto implica que, en la escala de ingresos bajos, promueve el acceso a un conjunto de prestaciones asociadas a la registración posible, como lo son la obra social y la jubilación.

El impacto de esta política no es menor, aunque todavía no ha logrado abarcar al conjunto de inscriptos en el RENATEP. En concreto, según datos del Estado Nacional el 28,3% de los/as inscriptos/as en el RENATEP percibe este programa, lo que equivale a aproximadamente un millón de personas<sup>72</sup>.

## 4. CONCLUSIÓN

La informalidad es un fenómeno muy relevante y estructural de nuestro mundo del trabajo que desafía el binomio de trabajo autónomo/dependiente, reactualizando las lecturas sobre la crisis de abarcatividad de la dependencia. Dicho carácter nos impide encontrar soluciones en las tesis deterministas, según las cuales el mejoramiento general de la economía y la redistribución del ingreso operarían como solución general a los problemas del empleo, desafiándonos a pensar otras nuevas, siempre con las premisas de mayor extensión del marco tuitivo.

Estructural no quiere decir imposible de modificar o corregir. Tampoco calificar de estructural a la informalidad dentro del mundo del trabajo adelanta necesariamente solución alguna al respecto de cómo puede ser combatido este aspecto. La aseveración apenas invita a considerarla como un factor integrante y característico de nuestro mundo del trabajo hace ya varias décadas. Ergo, motivo de estudio, ocupación y dedicación de quienes no dedicamos a pensar el mundo del trabajo desde el derecho.

La *economía popular* es un fenómeno de respuesta a la informalidad y la precariedad del empleo; una solución posible entre las múltiples en desarrollo. Y, en tanto tal, da en el corazón conceptual

<sup>72</sup> Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Principales características de la economía popular registrada*, MDSN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.

del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Por un lado, pone en debate la propia persistencia explicativa y de extensión del trabajo dependiente. Por otro lado, la *economía popular* como estrategia de combate a la informalidad, amplifica y reconceptúa los alcances de la seguridad social. Es llamativo que, dada su envergadura cualitativa y cuantitativa, la *economía popular* no demande la misma atención que otras *economías* ubicadas en puntos similares del debate como las de plataformas.

Es claro que el Estado argentino se conduce en una senda de reconocimiento de la *economía popular* como actor autónomo y relevante del mundo del trabajo. En efecto, destina un conjunto complejo de normativas tendientes a identificación y reconocimiento, al mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto y al desarrollo de su agenda, tanto cuando reconoce a sus organizaciones como cuando las faculta para peticionar y representar intereses. A juzgar por las políticas públicas destinadas a este colectivo, pareciera empezar a consagrarse un nuevo conjunto que se integra por sujetos semiformalizados, de bajos ingresos, mayoritariamente feminizado, sin acceso pleno a la educación mínima obligatoria, entre otras características que refuerzan la necesidad de una mirada interseccional.

Es difícil pensar que estos trabajos puedan quedar subsumidos en las técnicas tradicionales de “recupero” de la dependencia como el haz de indicios en el marco de la judicialización. En cambio, este conjunto es destinatario de una normativa *sui generis* que toma elementos de diversos regímenes combinando protecciones acordadas al trabajo dependiente con las prestaciones destinadas a cubrir contingencias, propias del derecho de la seguridad social. Del primero toma algunos institutos del derecho individual, sobre todo, el régimen salarial. Esto no solo a nivel de la denominación de ciertos “estipendios” que pueden percibir (salario social) en el marco de prestaciones complejas (Potenciar Trabajo) sino también porque este se realiza como contraprestación del cumplimiento de ciertas “prácticas de empleabilidad”, que no son más que diligentes tareas o una puesta a disposición, y cuyo incumplimiento determina sanciones disciplinarias con pérdida de dicho estipendio denominado salario social, y, eventualmente, una desvinculación del programa. Asimismo, están tomados elementos del derecho colectivo al habilitar el surgimiento de asociaciones representativas, con personería social. De la seguridad social, se toma el conjunto de programas y políticas de asistencia social al que reorganiza y refuerza, como así también el acceso a la salud, la protección familiar y de la vejez. Huelga decirlo: no debe despreciarse el impacto en el debate previsional dada la promoción de la regularización fiscal de un conjunto importante en términos cuantitativos.

Así todo, el sistema normativo de la *economía popular* no está completamente desarrollado aún, como este repaso permite ver. Por un lado, se pone de manifiesto una gran dispersión de las regulaciones, puesto que abarcan diferentes temáticas y combinan leyes con decretos y resoluciones ministeriales de distinta jurisdicción; aunque es claro que se trata de un conjunto especial, sus disposiciones no están reunidas en un estatuto o ley especial. Así puede decirse que el *corpus* jurídico de la *economía popular* viene formándose por agregación y no es codificado o centralizado. Inclusive en este incipiente estado sería muy relevante lograr un compendio que reúna toda la normativa vigente.

En cualquier caso, valga la aclaración: a efectos de pensar cualquier aspecto del vínculo entre trabajo informal y marco jurídico en Argentina creo que debemos partir de explicar que, si bien no le son aplicables las protecciones acordadas al trabajo dependiente, no se encuentra exento de la protección que cabe reconocer al trabajo en sus diversas formas (artículo 14 bis de la Constitución

Nacional), lo que implica una serie de cuestiones concretas explícitamente enunciadas en el texto de la norma fundamental.

A este respecto recuerda Goldin: “no se trata solo de evitar que queden en [los] márgenes vastas cohortes de trabajadores que necesitan protección, sino de encontrar los modos para que cada uno de ellos encuentre amparo todo el tiempo (sea que trabaje en relación de dependencia, que sea autónomo, que esté desempleado u ocupado en cumplimiento de obligaciones cívicas, formativas o familiares, etcétera)”<sup>73</sup>.

Finalmente, retomando la introducción: hay muy buenas razones para debatir y sobre todo para dudar, este conjunto normativo se desarrolla en diferentes campos, y no puede ser comprendido cabalmente con el aislacionismo que nos caracteriza a “laboralistas” y “previsionalistas”. Me pregunto entonces si no sería mejor comenzar a pensar en el resurgir de un derecho social, como marco para una disciplina más plástica, sin obstaculizantes delimitaciones a su interior, y que sea útil para comprender y modificar la realidad. Esa realidad marcada por el carácter estructural de la informalidad laboral, la pobreza estructural, la crisis. Máxime si la normativa nos exige subvertir las reglas tradicionales en las que nos hemos formado, por ejemplo, al modificar la asistencia estatal de contingente en permanente<sup>74</sup> o al construir regímenes de articulación o incorporación de institutos originalmente concebidos y destinados a proteger al trabajo dependiente. No es casual que de estos ámbitos surjan también las propuestas de extensión de coberturas no contributivas o semicontributivas de la seguridad social como el salario básico universal o ciudadano, que operan con la lógica.

En suma, la complejidad del tema insume esfuerzos explicativos que no pueden esquivarse so pena de nuestra propia devaluación disciplinar. A por ellos.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, M., *Tratado de Derecho del Trabajo*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2005.

Ackerman, M., *Si son humanos no son recursos. Pensando en las personas que trabajan*, Rubinzal Culzoni, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

---

<sup>73</sup> Goldin, A., *Configuración Teórica del Derecho del Trabajo*, Heliasta, Madrid, 2017, pág. 9.

<sup>74</sup> Etala prefiere la idea de una seguridad social destinada a la contingencia (y no a la necesidad, carga, o riesgo) dada la especificidad que importa el término. Ver Etala, C. A., *Derecho de la seguridad social*, Astrea, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008.

Pues bien, *contrario sensu* pareciera que la ampliación sustancial que vive la disciplina propone desandar este camino, dado el conjunto enorme de situaciones menos contingentes y más estructurales o generalizadas que quedan subsumidas bajo estas regulaciones. En este sentido, las últimas publicaciones de la FES sugieren “reflexionar acerca de si la definición habitual de seguridad social no resulta insuficiente para dar cuenta de las necesidades (y por ende los derechos) de los colectivos laborales del siglo XXI y, por tanto, urge su revisión y actualización” (en Martínez, C., Cappa, A. y Blasco, F., *La cobertura de seguridad social en la economía popular en la Argentina*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) y OCEPP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, pág. 6).

## CRISIS DE LA DEPENDENCIA EN ARGENTINA

- Arcaro, S. et al., "Informe Regional de la Comisión de Jóvenes Juristas de la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social para el Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social", *Eldial.com*, Editorial Albrematica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.
- Battistini, O., "Desvalorización cultural del trabajo humano y expansión del capital", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 2018.
- Battistini, O., "La precariedad como referencial identitario. Un estudio sobre la realidad del trabajo en la Argentina actual", *Psicoperspectivas: individuo y sociedad*, Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2009.
- Battistini, O., "Toyotismo y representación sindical. Dos culturas dentro de la misma contradicción", *Revista Venezolana de Gerencia*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Zulia, Zulia, 2001.
- Bertranou, F. y Casanova, L., *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Oficina del país para la OIT, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.
- Castel, R., *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires, 1995.
- CEPAL/OIT, "Empleo joven y transición a la formalidad laboral", *Coyuntura laboral en la Argentina*, CEPAL/OIT, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.
- CEPAL/OIT, "Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile, 2021.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile, 2020.
- Cruz Villalón, J., "El concepto de trabajador subordinado frente a las nuevas formas de empleo", *Revista de Derecho Social*, Bomarzo, Madrid, 2018.
- De la Garza Toledo, E. "Introducción: construcción de la identidad y acción colectiva entre trabajadores no clásicos como problema" en AA. VV. (De la Garza Toledo, E., coord.), *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva*, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2011.
- Denning, M. "Vida sin salario", *New Left Review*, 2011
- Espejo, A., *Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional*, CEPAL, Santiago de Chile, 2022.
- Etala, C. A., *Derecho de la seguridad social*, Astrea, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008.
- Gago, V., "Diez hipótesis sobre la economía popular (desde la crítica a la economía política)", *Nombres. Revista de Filosofía*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2016.
- Galvez Perez, T., "Para reclasificar el empleo: lo clásico y lo nuevo", *Cuaderno de investigación n° 14*, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, 2001.

## CRISIS DE LA DEPENDENCIA EN ARGENTINA

- García Vior, A., "Fronteras entre el trabajo autónomo el trabajo dependiente", *Revista de Derecho del Trabajo*, La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.
- Goldin, A., "El concepto de dependencia laboral y las transformaciones productivas", *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, Wolters Kluwer España, Madrid, 1996.
- Goldin, A., "Las fronteras de la dependencia", *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, Wolters Kluwer España, Madrid, 2001.
- Goldin, A., *Configuración Teórica del Derecho del Trabajo*, Heliasta, Madrid, 2017.
- Grabois, J. y Pérsico, E., *Organización y economía popular*, CTEP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.
- Goldin, A., "El derecho del trabajo, hoy; tendencias y desafíos", en AA. VV. (Caparrós, L. y García Héctor, O., coords.), *El trabajo en la economía de plataformas*, Ediar, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.
- Grabois, J., "La personería social. Perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular", *Revista de Derecho Laboral Actualidad*, Rubinzal – Culzoni, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.
- Grabois, J., *La personería social*, Universidad de Derecho, Buenos Aires, 2016.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Trabajo e ingresos (vol. 7, n° 3), INDEC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.
- Martínez, C., Cappa, A. y Blasco, F., *La cobertura de seguridad social en la economía popular en la Argentina*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) y OCEPP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.
- MDSN, *Principales características de la economía popular registrada*, MDSN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular*, MDSN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), *Panorama mensual del Trabajo Registrado. Datos de enero y febrero 2023*, Secretaría de Estudios y Estadísticas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.
- MTEySS, *Encuesta de Indicadores Laborales*, Secretaría de Estudios y Estadísticas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023.
- Muñoz, M. A. y Villar, L. I. "Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017)", *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.
- Natalucci, A. y Llamosas, G., "Debates actuales sobre las organizaciones sociales, los sindicatos y la política", *Cuestión Urbana*, 2022.
- Neffa, J., "La crisis de la relación salarial: Naturaleza y significación del trabajo precario y del trabajo no registrado", *Documento de Trabajo*, CEIL-PIETTE (CONICET), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.
- Neffa, J., "La precarización del trabajo y la subcontratación laboral. Una visión desde la economía del trabajo y el empleo", ponencia presentada en 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011.
- OIT, *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, OIT, Ginebra, 2013

## CRISIS DE LA DEPENDENCIA EN ARGENTINA

- Senén González, C., "Teoría y práctica de las relaciones industriales. Reflexiones sobre los cambios recientes de las relaciones laborales en Argentina", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST), 2006.
- Serén Novoa, G., *Interés colectivo y sindicato (una crítica al Modelo Sindical Argentino)*, tesis de maestría en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2022.
- Sorroche, S. y Schejter, M. R. "‘Sigo siendo el mismo de siempre’: Imágenes de la clase obrera argentina en la construcción de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPA)", *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*; CEIL-CONICET, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.
- Srnicek, N., *Capitalismo de plataformas*, Caja Negra, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.
- Supiot, A., "¿Por qué un derecho del trabajo", *Documentación Laboral*, 1993,
- Supiot, A., "Derecho y Trabajo", *New Left Review*, Londres, 2006.
- Tagliafico, J. P., "Las fronteras de los residuos: tres movimientos para comprender la actualidad de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires", *Revista de Estudios Sociales*, UNL, Santa Fe, 2022.