

Trabajo no asalariado, políticas públicas y estrategias de atención de necesidades ante el COVID-19 en Argentina

Malena Victoria Hopp

CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina  

<https://dx.doi.org/10.5209/poso.87626>

Envío: 22 marzo 2023 • Aceptación: 28 abril 2024

Resumen: El objetivo del artículo es analizar las políticas públicas destinadas a trabajadores/as no asalariados/as, implementadas en Argentina para atender las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, considerando: a) el modo en que participaron en la regulación de las condiciones laborales a partir de establecer el carácter esencial o no esencial de las actividades, y ofreciendo formas de apoyo diferenciales para distintas categorías de trabajadores/as y unidades productivas; y b) las estrategias familiares y colectivas desplegadas frente a las limitaciones y dificultades de acceso a las mismas para sostener la reproducción de la vida. Utilizamos una metodología cualitativa que articuló entrevistas semiestructuradas a dos grupos de trabajadores/as no asalariados/as: vendedores ambulantes y trabajadores/as de plataformas de reparto, con el análisis de normativas e información estadística. El artículo muestra que las políticas implementadas replicaron esquemas de intervención existentes en los que el trabajo asalariado formal tiene una gravitación fundamental. A partir de ello se distinguieron los sectores de actividad esenciales y no esenciales, las modalidades de intervención estatal, los recursos y la calidad de las prestaciones según la condición laboral formal-informal, asalariada-no asalariada. Este esquema (re)produjo y profundizó desigualdades de protección y acceso a derechos y tendió a colocar a los/as no asalariados/as en el espacio de la asistencia. Al tiempo que se buscaba atender las necesidades, las políticas revelaban las fracturas del mundo del trabajo que adquirieron una nueva entidad durante la pandemia.

Palabras clave: políticas públicas; trabajo; pandemia; necesidades sociales; protección social; trabajo de plataformas; vendedores ambulantes; economía popular.

ENG Non-salaried work, public policies and strategies to meet the needs of COVID-19 in Argentina

ENG Abstract: This paper analyses the public policies aimed at non-salaried workers, implemented in Argentina to address the socioeconomic consequences of the pandemic, considering: a) the way in which they participated in the regulation of working conditions from establishing the essential or non-essential activities, and offering differential forms of support for different categories of workers and productive units; and b) the family and collective strategies deployed in the face of the limitations and access difficulties to them. We used a qualitative methodology based on semi-structured interviews with two groups of non-salaried workers: street vendors and delivery platform workers, with the analysis of regulations and statistical information. The article shows that the implemented policies during the pandemic replicated existing intervention schemes in which formal salaried work has a fundamental gravitation. From this, the essential and non-essential sectors of activity, the types of state intervention, the resources and the quality of benefits were distinguished according to the formal-informal / salaried-non-salaried employment status. This scheme (re)produced and deepened inequalities in protection and access to rights and tended to place the non-salaried in the assistance space. While seeking to address social needs, the policies revealed the fractures in the world of work that acquired a new entity during the pandemic.

Keywords: public policy; work; pandemic; social needs; social protection; platform work; street vendors; popular economy.

Sumario: 1. Introducción. 2. Metodología. 3. Las políticas públicas ante la pandemia. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

Cómo citar: Victoria Hopp, M. (2024) “Trabajo no asalariado, políticas públicas y estrategias de atención de necesidades ante el COVID-19 en Argentina”. *Polít. Soc. (Madr.)* 61(2), e87626. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.87626>

1. Introducción

La pandemia COVID-19 marcó un punto de inflexión a nivel global. La emergencia del virus y las medidas de aislamiento social que fueron adoptadas para contener su propagación impactaron en todas las dimensiones de la vida social. La economía y el mundo del trabajo sufrieron profundas transformaciones, y a la par de ello, se dieron cambios intensos en las formas de sociabilidad cotidiana. En Argentina, como en otras partes del mundo, el trastocamiento repentino de aquellas condiciones que formaban parte de la “normalidad”, la profundización de las desigualdades existentes y la emergencia de nuevos problemas sociales requirieron del despliegue de diversas estrategias de política pública para abordarlos y sostener la cohesión social.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Salud de la Nación, se registraron en el país 10.042.136 de casos confirmados y 130.448 fallecidos¹. El impacto de la pandemia en la economía y el mercado laboral se dio en el contexto de una economía en crisis, con un alto nivel de endeudamiento, inflación y caída de la actividad. Además de un incremento de los/as trabajadores/as bajo relaciones laborales precarias, principalmente monotributistas e independientes, o insertos en la economía informal, fenómeno que se observa especialmente desde el año 2017 (Donza, 2019).

A pesar de las políticas de apoyo a la producción y el empleo y de sostenimiento de ingresos implementadas por el Gobierno nacional ante la emergencia, entre febrero y mayo de 2020, se perdieron solo en el sector de asalariados formales del empleo privado, 154.000 puestos de trabajo. La mayor caída desde 2002, vinculada a una baja sin precedentes de la actividad económica y del consumo. En el primer semestre de ese año, el índice de pobreza se ubicó en 40,9% (INDEC, 2020). Si bien en 2022 comenzó un proceso de recuperación del empleo, impulsado por la reactivación productiva (CEPXXI, 2022), en el segundo semestre de 2021, 37,3% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y 8,2% por debajo de la indigencia (INDEC, 2022). Esto da cuenta de un importante deterioro del valor real de los ingresos, en un contexto en el que las formas de empleo protegidas y bajo relación de dependencia no solo se debilitan por las aceleradas transformaciones tecnológicas y productivas que implica la reconfiguración del sistema capitalista a nivel mundial, sino que, además, estamos ante una realidad nacional de trabajadores/as que son pobres, porque no llegan a cubrir con su salario las necesidades básicas. Por otro lado, en pleno crecimiento, existe una gran parte de la población que genera su propio trabajo y lo desarrolla de manera individual, familiar o colectiva, sin la seguridad, regulaciones, protecciones e ingresos necesarios.

Este grupo, tradicionalmente definido como sector informal², viene siendo reconceptualizado y reconocido como economía popular (Maldovan Bonelli, 2018; Gago, Cielo y Gachet, 2018; Fernández Álvarez, 2018; Muñoz, 2018; Arango, Chena y Roig, 2017; Grabois y Persico, 2014). Además, desde hace más de 15 años, podemos registrar una creciente institucionalización de políticas públicas que la promueven. Según las estimaciones oficiales, más de 6 millones de personas conforman este universo y desarrollan actividades productivas en distintos rubros y ramas con el objetivo de garantizar la reproducción de la vida de personas que fueron excluidas del mercado de trabajo formal (RENATEP, 2021). También existen más de 15.000 cooperativas que pueden ser consideradas como parte de este sector en crecimiento (INAES, 2022). Estos/as trabajadores/as y sus organizaciones de representación tuvieron un rol fundamental durante la pandemia, a través del desarrollo de formas de solidaridad y apoyo mutuo que permitieron sostener la vida de cientos de miles de hogares, cuyos ingresos se vieron drásticamente reducidos o anulados por la imposibilidad de trabajar, debido a las medidas de aislamiento social obligatorio implementadas para hacer frente a la emergencia sanitaria (Hintze y Deux, 2020; Sterling Plazas *et al.*, 2020; Fernández Álvarez *et al.*; 2020; Kasparian y Salgado, 2021).

Paralelamente, las transformaciones y avances tecnológicos de las dos últimas décadas se fueron articulando con procesos de digitalización de la economía y de flexibilización de los mercados laborales, dando impulso al surgimiento de nuevas formas de trabajar a través de internet y en plataformas digitales. Cada vez más servicios se prestan bajo esta modalidad y son cada vez más quienes encuentran en este tipo de ocupación una estrategia para ganarse la vida de manera “independiente” (Del Bono, 2020). Este carácter pretendidamente autónomo oculta la débil regulación de la actividad, la desprotección y la precariedad de la relación laboral y contractual con las empresas propietarias de los medios digitales que coordinan mediante algoritmos la prestación de los servicios que se realizan en las plataformas. Una de las actividades que más se expandió durante la pandemia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) fue el trabajo de reparto a través de plataformas (Haidar, 2020; López Mourelo y Pereyra, 2020). Además, esta fue declarada actividad esencial, habilitando la circulación y posibilidad de trabajar durante las medidas de aislamiento, decretas en marzo de 2020.

En este marco, el objetivo de este artículo es analizar las principales políticas públicas destinadas a trabajadores/as no asalariados/as, implementadas en Argentina durante 2020, para atender las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, considerando: a) el modo en que dichas políticas participaron en la regulación de las condiciones de trabajo a partir de establecer el carácter esencial o no esencial de la actividad y b) las estrategias familiares y colectivas desplegadas para sostener la reproducción de la vida.

¹ El dato corresponde a febrero de 2023. Extraído de <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/sala-situacion>

² La noción de economía o sector informal fue acuñada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la década de 1970 a partir de un estudio de Keith Hardt sobre pequeños emprendedores en Ghana.

Para ello, analizaremos dos grupos de trabajadores/as: vendedores/as ambulantes de la economía popular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y trabajadores/as de plataformas que ofrecen el servicio de reparto en CABA y zona sur del Conurbano Bonaerense. Se trata de dos colectivos de trabajadores/as no asalariados/as en expansión que comparten algunos rasgos referidos a la precariedad de sus condiciones de trabajo y difieren en otros. A través de entrevistas semiestructuradas buscamos captar la perspectiva de los sujetos respecto de su relación con las políticas públicas implementadas durante la pandemia. El análisis de estos casos permite también dar cuenta de la heterogeneidad del mundo laboral actual y las especificidades de ocupaciones que por distintas razones se encuentran débilmente reguladas y fuertemente desprotegidas. Por ello su estudio aporta a una reflexión más amplia sobre los desafíos de la promoción y protección del trabajo no asalariado en la postpandemia.

La hipótesis que sostenemos es que las políticas implementadas durante la pandemia replicaron esquemas de intervención existentes en los que el trabajo asalariado formal tiene una gravitación fundamental. Este esquema (re)produjo y profundizó desigualdades de protección y acceso a derechos respecto del empleo asalariado y tendió a colocar a los/as no asalariados/as en el espacio de la asistencia.

Primero presentamos la perspectiva teórico-metodológica para estudiar las políticas públicas. Luego analizamos, desde las experiencias narradas por los sujetos, las principales políticas implementadas durante la pandemia con el propósito de sostener el trabajo, los ingresos y las condiciones de vida. Nos detenemos en aquellas destinadas a trabajadores/as no asalariados/as, considerando sus alcances, límites y formas de articulación con los programas a los que accedían antes de la pandemia. A partir de las entrevistas realizadas damos cuenta de la valoración sobre los recursos que ofrecen, límites, dificultades de acceso y estrategias que se desplegaron ante ello para atender las necesidades. Por último, presentaremos las conclusiones.

2. Metodología

El modo en que las políticas públicas son objetivadas en cada sociedad permite comprender algunos principios organizativos más profundos y menos visibles que estructuran las sociedades (Shore, 2010). Siguiendo la hipótesis de Shore, la forma que toman las políticas en cada momento social e histórico expresa los regímenes de poder y los códigos culturales que moldean el comportamiento de los individuos y las organizaciones. ¿Qué políticas públicas se desplegaron ante la pandemia? ¿Qué supuestos y concepciones tradicionales sobre el trabajo se reactualizan en sus diseños? ¿Cómo contribuyen estos a (re)producir situaciones de desigualdad, desprotección, estigmatización y exclusión? ¿Qué barreras de acceso (normativas/formales y prácticas/informales) se construyen a partir de estos supuestos? ¿Qué conflictos y estrategias se despliegan para acceder a los recursos que ofrecen las políticas y para atender las necesidades que no son cubiertas por las mismas? Estas son algunas preguntas que recorrerán el análisis que presentamos.

Este análisis se realizó a partir de una metodología cualitativa que articuló la información recabada a través de 21 entrevistas semiestructuradas (11 a vendedores/as y 10 a trabajadores/as de plataformas de reparto), realizadas entre septiembre y noviembre de 2021 y del análisis documental que incluyó principalmente normativas, informes de gestión y estadísticas referidas a las políticas implementadas durante la pandemia³.

Cabe señalar que esta investigación se realizó siguiendo los “Lineamientos para el comportamiento ético en las Ciencias Sociales y Humanidades” del CONICET (resolución 2857/06), respetando los principios éticos y garantizando la privacidad y el anonimato de las personas entrevistadas, cuyos nombres son ficticios.

2.1. Los casos seleccionados

¿Por qué mirar las políticas públicas implementadas durante la pandemia a la luz de los casos de vendedores/as ambulantes y trabajadores/as de plataformas de reparto? La selección se fundamenta en la relevancia de estudiar dos ocupaciones que en la Argentina actual se encuentran en expansión y que dan cuenta de la heterogeneidad del mundo del trabajo y los desafíos de la protección social en la postpandemia. Estas actividades comparten rasgos ligados a condiciones laborales precarias, informales y de bajos ingresos que implican desprotección e incertidumbre en sus vidas cotidianas que requieren ser abordados en términos de garantizar derechos laborales básicos. Estos casos en sus similitudes y diferencias que desarrollaremos fueron una vía de entrada privilegiada para la comprensión de las políticas públicas, no solo desde su normatividad y aspectos formales sino considerando la centralidad del proceso de implementación en la escala cotidiana, entendida como un momento determinante de su institucionalidad, de su capacidad efectiva de intervención en las condiciones de trabajo y de vida (Grassi, 2014) y de modulación de las desigualdades. Asimismo, permitieron observar la experiencia y los sentidos que adquieren para distintos grupos de trabajadores/as no asalariados a partir de situaciones diferenciales respecto del reconocimiento (o no) de la actividad como trabajo y de su carácter esencial (o no) durante la pandemia. También el rol de las organizaciones sociales y las redes familiares ante los límites de las políticas públicas para la atención de las necesidades y las barreras de acceso con las que se encontraron las personas en la práctica.

Los/as vendedores/as ambulantes entrevistados integran la organización Vendedores Ambulantes Independientes de Once (VAIO), creada en 2017. Esta forma parte del Movimiento de Trabajadores Excluidos y de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular. Sus integrantes son en su mayoría migrantes,

³ El trabajo de campo se realizó en el marco del proyecto PISAC COVID 19 00014 “Heterogeneidad estructural y desigualdades persistentes en Argentina 2020-2021: análisis de las reconfiguraciones provocadas por la pandemia covid19 sobre las políticas nacionales-provinciales-locales y su impacto en la estructura y la dinámica socio-ocupacional. Un abordaje mixto y regional”. Dirigido por la Dra. Leticia Muñiz Terra y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica, PISAC y CONICET. Argentina.

principalmente de países limítrofes y asociados al Mercosur⁴. Nuestros/as entrevistados/as son peruanos/as y uno de ellos argentino. Cabe destacar que la condición migrante es una situación que atraviesa a la economía popular en su conjunto (Corradi y Timpanaro, 2020) y, como veremos, es también una importante traba para acceder a las políticas públicas.

Por su parte, los/as trabajadores/as de plataformas de reparto que entrevistamos trabajan de manera independiente. Si bien cuentan con espacios de organización colectiva, fundamentalmente lo hacen a través de redes sociales mediante las cuales pueden intercambiar información o alertarse ante situaciones de inseguridad, problemas o riesgos de la actividad, pero no forman parte de una organización social o gremial que los represente, como en el caso de los/as vendedores/as. Uno de los entrevistados es de nacionalidad venezolana⁵. Al igual que en la economía popular, la condición migrante ha sido reconocida como una característica de estos/as trabajadores/as en Argentina, particularmente en la Ciudad de Buenos Aires (Madariaga *et al.*, 2019; Haidar y Pla, 2021).

Ambos grupos desarrollan su actividad en el espacio público, sufriendo las inclemencias del clima, las dificultades de trabajar a la intemperie y los riesgos de accidentes o robos por trabajar en la calle. Sus condiciones laborales comparten rasgos de precariedad y desprotección ligadas a la débil regulación y al carácter autogestionado de las mismas. Sus ingresos no son fijos, sino que dependen de una combinación de la cantidad de horas trabajadas, su capacidad y experiencia en el oficio (saber qué comprar y cómo vender, en un caso, manejar la aplicación para gestionar los pedidos y saber tratar a los/as empleados/as de los locales que se los entregan y a los/as clientes que los reciben y llegar a tiempo para no ser sancionados, en el otro), y la disponibilidad de medios propios (ganarse un lugar en la calle, poder armar un puestito para mostrar sus productos y vender, o tener un teléfono celular adecuado, una bicicleta o una moto que les permita llegar más rápido y con menor esfuerzo físico). Los/as vendedores ambulantes trabajan en condiciones de plena informalidad. En la Ciudad de Buenos Aires, además, son reprimidos y perseguidos sistemáticamente por agencias estatales locales porque la venta callejera es considerada una actividad ilegal o de competencia desleal con los comercios establecidos. Los trabajadores/as de plataformas de reparto, en cambio, se encuentran registrados como monotributistas, requisito exigido por las empresas que los contratan, aunque estas no garantizan seguros para cubrir riesgos y accidentes de trabajo ni otros derechos laborales como vacaciones o licencias por enfermedad, embarazo, maternidad u otras contingencias de la vida. Tampoco está previsto un seguro o protección ante problemas con sus medios de trabajo, que son la movilidad y el celular. El carácter formal y registrado (aunque sumamente precario y desprotegido) del trabajo de reparto en plataformas y la legitimidad social de la actividad para la atención de las necesidades de quienes no debían circular, habilitó su declaración como trabajo esencial (Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, de 19 de marzo) y con ello la posibilidad de trabajar durante la pandemia. Por el contrario, los/as vendedores no podían salir a la calle para trabajar, quedando la mayor parte de ellos prácticamente sin ingresos.

3. Las políticas públicas ante la pandemia

3.1. Esenciales-no esenciales, formales-informales

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial De La Salud (OMS) informó sobre la propagación de casos de coronavirus a nivel global. En ese entonces se habían registrado un total de 213.254 personas infectadas, 8.843 fallecidas y más de 158 países de diferentes continentes que estaban siendo afectados (Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, de 19 de marzo). En nuestra región, y en Argentina en particular, hacía pocos días se habían confirmado los primeros casos de personas que regresaban de viajes al exterior. El desconocimiento de la nueva enfermedad, la velocidad de expansión del virus y la gravedad de la situación epidemiológica a escala internacional llevaron a la adopción de medidas estrictas e inmediatas para hacer frente a la emergencia sanitaria. Mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, de 19 de marzo, se estableció el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Esto implicó que todas las personas que habitaban el territorio nacional debían permanecer en sus residencias habituales, realizando solo desplazamientos mínimos para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. Con ello se prohibió toda actividad que implicara la participación de personas por fuera del núcleo del hogar. La medida incluyó el cierre de escuelas y espacios de cuidado infantil y sociabilidad comunitaria que, al mantenerse en el tiempo, generaron importantes dificultades para la organización familiar y doméstica.

Esta normativa estableció 24 sectores de actividad considerados esenciales para el funcionamiento de la sociedad. Las personas que desarrollaban tareas en dichos sectores estaban exceptuadas de las medidas de aislamiento, podían circular sin restricciones y trabajar fuera del hogar. Las actividades exceptuadas se fueron ampliando y regulando de acuerdo con la situación epidemiológica y a partir de la disponibilidad de vacunas. Durante los meses de marzo a septiembre de 2020 las restricciones fueron más estrictas, luego se flexibilizaron.

⁴ También tienen vinculación con la comunidad senegalesa, con una fuerte presencia en la actividad de la venta callejera (Kleidermacher y Murguía Cruz, 2021).

⁵ Haidar y Pla (2021) analizaron el impacto del ASPO en la dinámica de trabajo en plataformas de *delivery* y observan una fuerte presencia de la comunidad venezolana y en menor medida migrantes de otras nacionalidades. Es interesante recuperar el relato de uno de nuestros entrevistados: "En este trabajo que yo tenía de gastronomía, me acuerdo patente... Salgo del trabajo y lo veo a un chico, un *venezolano* que estaba repartiendo en bicicleta, tuve curiosidad en preguntarle y vi esa libertad. Ojo... Este trabajo tiene millones de displicencias. Pero bueno, lo vi con su bicicleta trabajando y me generó una curiosidad. Yo en marzo todavía estaba trabajando, pero en enero o febrero ya había mandado la solicitud para PedidosYa, para ver si me contrataban. Y bueno, estuve en el local de gastronomía hasta que a fines de marzo me llaman para firmar el contrato, que te lo hacen firmar por un año. Y bueno, empecé" (Mariano. 34 años. Trabajador de plataformas de reparto. Exempleado no registrado en un local gastronómico).

Esta política que distinguió actividades esenciales y no esenciales marcó un clivaje fundamental entre distintos grupos de trabajadores/as: aquellos que pudieron (y debieron) continuar con sus tareas laborales fuera del hogar (también exponiéndose en mayor medida al contagio del virus), y quienes no estaban habilitados para gestionar los permisos de circulación y trabajar fuera del mismo. Las posibilidades de obtener dicha autorización dependían también de la relación laboral formal que respaldara la solicitud que se realizaba mediante una declaración jurada, a través de las aplicaciones Mi Argentina y Cuidar. Esta diferenciación reactualizó una clásica división de la política pública que marca condiciones de desigualdad históricas respecto de la seguridad social, la protección y los derechos del trabajo. En la pandemia, además, esto implicó la propia posibilidad de contar con permiso de circulación para salir a trabajar.

Esta política marcó las experiencias de las personas entrevistadas. En el caso de los/as trabajadores/as de plataformas de reparto, el marco institucional de una empresa y la legitimidad social de la actividad garantizó la posibilidad de sostener o iniciar el trabajo de reparto para generar ingresos frente a la pérdida del empleo que se había dado en las trayectorias de la mayor parte de los/as entrevistados/as, con la irrupción de la pandemia. Nueve de ellos/as tenían otros empleos previamente de los que fueron despedidos y encontraron en las plataformas una estrategia de generación de ingresos ante la crisis. No obstante, la formalidad que habilitó la posibilidad de trabajar no se tradujo en condiciones laborales adecuadas, ya que esta actividad se caracteriza por la precariedad y la desprotección derivadas del principal supuesto que organiza el funcionamiento de las plataformas, según el cual se trata de trabajadores/as independientes. Esto fue señalado recurrentemente como el principal problema, junto a los bajos ingresos, los riesgos y displicencias de trabajar en la calle, incrementados por las exigencias de manejar, atender a las señales y mensajes de la aplicación y entregar los pedidos a tiempo. Al respecto es elocuente el modo tragicómico en que uno de los entrevistados relata su experiencia cotidiana:

Entrevistadora: ¿Cómo te sentís trabajando actualmente? ¿Estás expuesto a más exigencias laborales, menos exigencias? ¿por qué?

Ricardo: *Es gracioso*. Y, yo me siento que trabajo en una... Tengo un trabajo en el que por ahí no tengo responsabilidades demasiadas, más que asegurar lo que estoy llevando. Y al mismo tiempo, pareciera que tengo montones de responsabilidades, todo el tiempo. Y *sumado a la responsabilidad de volver con vida a casa todos los días*. Básicamente creo que la mayor parte de las tensiones laborales y las cuestiones de cuidados laborales tienen que ver con *sobrevivir en la calle* con la moto (Ricardo. 43 años. Trabajador de plataformas de reparto. Exempleado administrativo del Ministerio de Hacienda).

Este supuesto de trabajo independiente que deja en manos de los/as trabajadores/as todas las responsabilidades, desde asegurar los pedidos hasta cuidar la propia vida, sin contar con ningún tipo de apoyo para ello, es sostenido por las normas que regulan la actividad y atravesó también las estrategias de política pública que se implementaron durante la pandemia, que no contemplaron sus necesidades específicas. Entre ellas está el que las empresas garanticen las condiciones y medios de trabajo mínimos, como proveer la caja para trasladar los pedidos, vestimenta adecuada, elementos de seguridad e higiene, cobertura frente a accidentes de trabajo o el incremento del valor del servicio que prestaban tratándose de una actividad esencial, tanto normativamente como en la práctica de una parte importante de la población, principalmente de Ciudad de Buenos Aires y de hogares de clase media y alta, que utilizaron estos servicios para poder quedarse en su casa y cuidarse del virus.

A pesar de ello, estos/as trabajadores/as valoran la libertad para organizar sus horarios y la flexibilidad de “no tener jefe”, aunque ambas se encuentran limitadas por la necesidad de generar ingresos suficientes para cubrir las necesidades, las penalizaciones y los rankings de las aplicaciones que dependen, entre otras variables, de cuántas horas y qué días trabajan y de las calificaciones que reciben de usuarios/as. La posibilidad misma de trabajar y estar en la calle fue un aspecto especialmente valorado.

Entrevistadora: ¿Cómo te trató la pandemia y qué implicó en tu vida cotidiana?

Ricardo: Particularmente la pasé bastante bien. Me trató mal, por ahí, en algunos momentos. Pero en general la pasé bastante bien. Por la calle desierta. *Por las facilidades para trabajar*. Por sentirme *privilegiado, además porque tenía la chance de estar en la calle mientras todo el mundo estaba encerrado*. Luego sí tuve algunas dificultades económicas como todo el mundo. Para colmo tuve... En algún momento ingresé mal los datos en la App (se refiere a la aplicación para gestionar los permisos de circulación), así que estuve dos semanas encerrado, sin poder comunicarme con nadie, sin tener permiso de circulación. Comprobé lo desastroso, lo desastroso que puede ser nuestro país administrativamente (Ricardo. 43 años. Trabajador de plataformas de reparto).

Bueno... he... ¿Qué implicó (la pandemia)? Digamos que de algún modo *me sirvió porque no estaba trabajando y vi esta oportunidad y bueno, me vino bien*. (...) La verdad que *la pandemia para este trabajo sirvió mucho* (Esteban. 26 años. Trabajador de plataformas de reparto. Exempleado municipal en barrido y limpieza).

Entonces gracias a dios, en mi familia más cercana, excepto mis tíos y mis primos que están en una situación más precaria *no tuvimos que pasar hambre porque yo pude trabajar*, ellos cobraron el ATP (Programa de Apoyo al Trabajo y la Producción), otros cobraron el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia), tienen su tarjeta Alimentar⁶ pero *hay otra gente que la pasó un poco más difícil* (Mariano. 34 años. Trabajador de plataformas de reparto. Exempleado no registrado en un local gastronómico).

⁶ La tarjeta corresponde a un programa de transferencia de dinero para alimentos que existía antes de la pandemia. Durante la pandemia el monto de la prestación se incrementó y se amplió la cobertura.

En los testimonios se destaca el hecho de poder trabajar, de tener un ingreso, a partir de realizar una actividad que fue establecida como esencial. Esta situación se vive como un “privilegio” respecto de otros grupos que tenían que quedarse “encerrados”, “que pasaron hambre” o atravesaron dificultades para garantizar la reproducción cotidiana, debido a la falta de ingresos y de apoyos estatales. En la experiencia de uno de ellos se observan también las dificultades que emergen ante la imposibilidad de establecer un vínculo cara a cara con quienes gestionan las políticas públicas. Ante el error al completar el formulario para obtener el permiso de circulación, la falta de vías de comunicación y las trabas burocráticas que demoraron la posibilidad de subsanar dicha equivocación, pusieron al descubierto un funcionamiento estatal que, desde su perspectiva, fue desastroso y tuvo como consecuencia la imposibilidad de salir de su casa por un periodo prolongado.

A diferencia del trabajo de plataformas, para los vendedores/as ambulantes de la economía popular, la informalidad dificultó el despliegue de nuevas estrategias laborales, como las ventas en las redes sociales con entrega a domicilio o el trabajo de reparto tradicional de mercancías, sin mediación de las plataformas, que algunos/as expresaron que hubieran querido desarrollar. En este caso, la imposibilidad de gestionar los permisos reactualizó y reforzó un temor ligado a la violencia institucional y a la discriminación sistemática que ya sufrían en su experiencia laboral cotidiana previa a la pandemia.

Mira, en pandemia, no solo para mí sino para todos, *fue como caer presos. Pero presos con pánico. Yo quería salir, había necesidad en casa. Y no podíamos salir porque nos decían que, de cazar el bicho, y para colmo iban muriendo amigos con ese mal* (Sonia. 50 años. Peruana, veinte años de antigüedad en la venta).

En la pandemia no trabajé. Desde el 20 de marzo que empecé, más o menos hasta agosto, no trabajé. (...) Primero fue como más estricto. Ahí no se podía salir casi, ni ir a comprar. Porque salías a comprar y te paraba la policía, te pedía documentos, y el supermercado te queda a la vuelta de tu casa (Lucas. 45 años. Argentino, diecisiete años de antigüedad en la venta).

Entrevistadora: ¿Y vendías siempre en Once? No te fuiste para otra zona.

Carlos: No. Encima estaba *la ley de la pandemia*, porque te ponían causa o una papeleta por estar en la calle. Te ponían una multa de diez mil, setenta mil. A mí no me agarraban, yo escapaba (Carlos. 38 años. Peruano, once años de antigüedad en la venta).

Para dar cumplimiento al ASPO se desplegaron, por un lado, políticas de control en la vía pública y en los accesos a las distintas jurisdicciones. Por otro, se impulsaron intervenciones ligadas al cuidado de la salud y al estímulo de la actividad económica, como el fomento del teletrabajo, la promoción de la seguridad y la salud laboral mediante protocolos de seguridad e higiene, licencias para trabajadores/as de grupos de riesgo frente al COVID-19, entre otras políticas necesarias, pero que desconocieron la situación de los/as trabajadores/as no asalariados/as, particularmente de quienes desarrollan su labor en el espacio público y estuvieron inhabilitados/as para salir a la calle e imposibilitados/as de continuar su actividad bajo la modalidad del teletrabajo. Los relatos de los/as vendedores/as muestran cómo la pandemia profundizó un proceso de criminalización ejercido por las fuerzas de seguridad y otros organismos de control del espacio público locales como la principal forma de vinculación con la política pública, experiencia que ya formaba parte del desarrollo de su trabajo y de su vida cotidiana. El principal problema que señalaba este colectivo antes de la pandemia era, precisamente, el abuso de las fuerzas policiales y de inspectores del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad, que los colocan en una situación de suma vulnerabilidad ante una violencia institucional que se materializa en decomisos habituales de mercadería, detenciones, persecuciones, golpes o interrogatorios que obstaculizan su labor y atentan contra sus condiciones de trabajo y de vida, al tiempo que los estigmatizan y excluyen del espacio de la protección, la seguridad y la ciudadanía (Hopp, 2020). Ante la casi inexistencia de reglas formales de regulación de la venta callejera y de reconocimiento institucional de la actividad como trabajo, sumado a la intensificación de los controles de la circulación durante la pandemia, se incrementó el temor de salir a la calle, aun cuando no se contaba con otros medios para generar ingresos ni con recursos para garantizar la subsistencia.

Al respecto resulta interesante interrogar la expresión de uno de los entrevistados cuando afirma que además de no poder trabajar *estaba la ley de la pandemia*. Retomando la hipótesis de Shore (2010), podemos preguntarnos qué sentidos adquirió la intervención estatal condensada en esta idea para distintos grupos sociales y categorías de trabajadores/es en una sociedad estructurada a partir de profundas desigualdades de clase que se articulan con otras culturales, ligadas a la procedencia nacional (los vendedores/as entrevistados/as son migrantes peruanos), al color de piel (oscuro-no blanco) y en este caso, a la actividad que realizan considerada ilegal o desleal respecto de los comercios establecidos. Estos principios organizativos más profundos y menos visibles regulan los usos legítimos del espacio público, e intervienen en las formas de reconocimiento y valoración de distintos tipos de trabajo, relegando a estos/as trabajadores/as de la economía popular y excluyéndolos de las políticas de protección del trabajo y de cuidado de la salud implementadas durante la pandemia, para colocarlos, nuevamente, en el lugar de las clases peligrosas⁷. Sobre este punto, podemos señalar que a pesar del reconocimiento que ofrece el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP), las políticas del gobierno local parten del supuesto de ilegali-

⁷ Para una reconstrucción histórica del proceso de reconceptualización de la cultura y las costumbres populares como irracionales y la consiguiente reconceptualización de las clases populares como peligrosas, se puede ver Bauman (1997).

dad de la actividad. El RENATEP fue instituido en 2016 mediante la Ley Nacional 27.345/2016, de 14 de diciembre. Sin embargo, su efectiva puesta en marcha se dio recién en 2020 a partir del cambio de gestión de gobierno. Se trata de una de las principales políticas nacionales destinadas al sector y tiene como objetivo reconocer, formalizar y garantizar derechos y acceso a herramientas que permitan potenciar esta modalidad de trabajo (Resolución MDS 408/2020, de 16 de junio). A partir de ello la venta callejera es definida como un problema que atañe al ordenamiento del espacio público y es mayormente considerada una actividad que merece ser reprimida (Perelman, 2018; Pacecca, Canelo y Belcic, 2017). Durante la pandemia se realizaron operativos territoriales de inscripción al RENATEP y a partir de ellos se otorgaban credenciales de identificación destinadas a favorecer el reconocimiento del trabajo en la economía popular y brindar una herramienta ante conflictos en el espacio público. Nuestros/as entrevistados/as participaron de uno de estos operativos, pero al momento de la entrevista, aún no habían recibido las credenciales.

3.2. Asalariados-no asalariados, trabajadores-asistidos

Otro eje fundamental que estructuró el diseño e implementación de políticas públicas durante la pandemia distinguió entre asalariados y no asalariados, reactualizando un clivaje central del mundo del trabajo que se materializa en formas de intervención desiguales con prestaciones de mayor alcance y calidad para el primer grupo y una protección insuficiente e inadecuada para el segundo. Como se observa en el cuadro 1, el Gobierno nacional desplegó un conjunto importante de medidas destinadas al estímulo de la actividad económica, la protección del empleo y el sostenimiento de ingresos. Allí consignamos también las políticas de protección social, de inclusión sociolaboral y los programas específicos para el sector de la economía popular que existían previamente. Como veremos, algunos de ellos se ampliaron o reforzaron sus prestaciones para atender la situación de emergencia, otras políticas se crearon específicamente en el marco de la pandemia. De estas últimas, las principales, por su magnitud y alcance, fueron el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que abarcó 230.000 empresas y 2,3 millones de trabajadores/as, y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que alcanzó a más de 8,8 millones de hogares (ANSES, 2020).

Cuadro 1. Principales políticas nacionales implementadas antes y durante la pandemia (a partir de marzo de 2020)

PREVIAS a la pandemia	DURANTE la pandemia	
Programas de protección social PREVIOS a la pandemia	Medidas de promoción de la salud y de estímulo a la actividad económica	Protección al empleo y a los ingresos
Políticas de protección social	Medidas de promoción de la seguridad y la salud de los/as trabajadores/as	Refuerzo en la política de protección social
<ul style="list-style-type: none"> - Asignaciones familiares: Asignación Universal por Hijo/Asignación por Embarazo para protección social/ Asignación por hijo para trabajadores en relación de dependencia. - Pensión no contributiva para Madres de 7 hijos. - Seguro de desempleo. - Programa alimentario para jubilados PAMI. - Plan Argentina contra el hambre. - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento del teletrabajo o trabajo remoto. - Concesión de licencias laborales: a trabajadores/as con responsabilidades de cuidado y pertenecientes a grupos de riesgo ante el COVID- 19. - Promoción de la seguridad y salud en el trabajo: protocolos de seguridad e higiene. - Reconocimiento del COVID-19 como accidente de trabajo por ART. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarjeta Alimentar y entrega de alimentos a comedores comunitarios. - Ampliación del Seguro de Desempleo. - Bono extraordinario para titulares de programas sociales y asignaciones familiares, jubilados, pensionados y grupos de trabajadores/as esenciales. <p>Suspensión de: exclusiones y bajas de monotributo, cuota para créditos ANSES, cortes de servicios básicos, desalojos y congelamiento de precio de alquileres.</p>
Políticas de inclusión sociolaboral	Políticas de apoyo financiero	Medidas para la protección de fuentes laborales
<ul style="list-style-type: none"> - Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. - Progresar (becas de estudio). - Programa Hacemos Futuro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. - Créditos a MiPyMEs para el pago de sueldos. - Inversión en producción y abastecimiento de alimentos e insumos básicos a través de líneas de crédito. - créditos tasa 0% para monotributistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de despidos y suspensiones laborales. - Ampliación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO). - Exenciones al pago de contribuciones patronales en sectores afectados.

Programas para el sector de la economía popular	Otras medidas para proteger la producción y el abastecimiento	Creación de programas en el marco del covid- 19
<ul style="list-style-type: none"> - Programa Trabajo Autogestionado. - Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP). - Salario Social Complementario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fijación de precios máximos por 30 días. - Facilidades de pago en cuotas (extensión del Programa Ahora 12). - Relanzamiento del programa de viviendas Procrear. 	<ul style="list-style-type: none"> - ATP: Programa de Asistencia de Emergencia para el Trabajo y la Producción - IFE: Ingreso Familiar de Emergencia - Implementación del RENATEP. - Ampliación de emergencia de la Línea 1 del Programa Trabajo Autogestionado. - Potenciar Trabajo. Integra los titulares del Salario Social Complementario.

Fuente: elaboración propia en base al relevamiento realizado en el Proyecto PISAC COVID 19 00014 "Heterogeneidad estructural y desigualdades persistentes en Argentina 2020-2021".

El ATP, creado a por decreto 332 del 2020, tuvo como objetivo asistir a personas y empresas afectadas por la crisis sanitaria. Esto se realizó mediante: a) la postergación o reducción del pago de las contribuciones patronales, b) la asignación de un salario complementario para trabajadores/as en relación de dependencia del sector privado, c) créditos a tasa cero para monotributistas y trabajadores/as autónomos y créditos con tasa subsidiada para empresas, y d) prestaciones del sistema integral de desempleo. Los requisitos de acceso se delimitaron a partir de evaluar si la unidad económica había sido afectada en forma crítica por la pandemia, priorizando el apoyo a actividades de sectores no esenciales, aunque se consideraron aquellas esenciales que hubieran tenido un alto impacto negativo en su actividad.

En el caso de los/as repartidores/as de plataformas entrevistados/as, uno de ellos recibió ATP en el marco de su anterior empleo en relación de dependencia. Una vez finalizado este apoyo fue suspendido y cobró una prestación de un valor considerablemente menor al de su salario que vinculó con el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO). Este programa, creado y utilizado en crisis económicas previas, fue relanzado como una herramienta para sostener el empleo en sectores con dificultades económicas⁸.

Primero, el ATP que era que mi trabajo tenía que pagar mitad de mi sueldo y la otra mitad la pagaba el Estado o un porcentaje de mi sueldo lo pagaba el Estado y lo otro mi empleo. Después, cuando se terminó eso, pasamos a cobrar un fondo por pensión, creo que es. No sé cómo se llama porque no me entregaron recibo de sueldo sobre eso, pero era 9900 pesos⁹, era como un bono exclusivo para trabajadores suspendidos, creo que era algo similar al REPRO. Eso hasta que renuncié que seguramente el Gobierno ya le dijo "lo levantamos" (...). Después en enero empezar a cobrar 9900 pesos que era *insignificante*. Aparte *las cosas hoy subieron un montón*, así que nada (Alfredo. 32 años. Trabajador de plataformas de reparto. Exempleado formal en una cafetería).

Si bien esta estrategia de subsidio al empleo privado permitió morigerar el impacto negativo de la pandemia y buscó sostener en los meses más críticos el empleo, no fue suficiente para evitar los despidos ante la caída de la actividad económica. Además, se plantearon controversias en el plano de la distribución respecto de su función en un contexto de creciente inflación con un incremento importante en los precios de los alimentos y bienes de consumo básicos que afectaron el poder adquisitivo de los ingresos¹⁰, y en el cual, algunas empresas beneficiarias de esta política estaban teniendo ganancias extraordinarias¹¹. En cuanto a la valoración que realiza el entrevistado de la última prestación recibida como "insignificante", es necesario señalar que el monto al que alude es equivalente al otorgado por el IFE, una prestación no contributiva para compensar la pérdida de ingresos debido a la situación de emergencia sanitaria. Esta política de asistencia estuvo destinada a hogares de trabajadoras/es informales, desocupados/as y monotributistas de las categorías más bajas, definidos como los "sectores de la población con mayor grado de vulnerabilidad en términos socioeconómicos" (ANSES, 2020: 5). El monto del IFE fue de \$10.000¹² y solo podía cobrarlo un integrante por grupo familiar.

⁸ La prestación consiste en una suma de dinero que se paga a los/as trabajadores/as a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de los/as empleadores/as adheridos al Programa. El beneficio abarcó a empleadores pertenecientes al sector privado.

⁹ Aproximadamente 95 dólares (valor del dólar oficial) y 60 dólares (dólar informal).

¹⁰ En el cuadro 1 se sintetizan las medidas que intentaron controlar los precios y estimular el consumo mediante el financiamiento con cuotas sin interés, que complementaron esta estrategia de emergencia.

¹¹ En enero de 2023 la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) informó que había recuperado 130 millones de pesos de empresas que cobraron ATP de manera fraudulenta. Las irregularidades se detectaron principalmente en empresas de sectores esenciales alimenticias, petroleras y de transporte. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-afip-recupero-130-millones-de-empresas-que-cobraron-de-manera-fraudulenta-el-programa>

¹² Equivalente al momento de su implementación al 59,3% del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Esto nos permite reflexionar, por un lado, sobre el lugar central del trabajo asalariado en la organización de las políticas públicas y las desigualdades entre las prestaciones previstas para sostener el trabajo asalariado y aquellas destinadas a los/as no asalariados/as y sectores vulnerables. Por otro, muestran estos supuestos implícitos en sus diseños y las pautas culturales que los estructuran, expresados en intervenciones que contribuyen a construir una desigual valoración y reconocimiento de distintos trabajos, colocando a los/as no asalariados/as más cerca del espacio de la asistencia que del ámbito productivo, y otorgando un monto que, desde la perspectiva de alguien que se encuentra fuera de este grupo, resulta “insignificante”.

Otro de los conflictos que interesa destacar en relación con nuestra hipótesis es el vacío regulatorio respecto del apoyo a las unidades productivas de trabajadores/as no asalariados/as. En primer lugar, nos referimos a la situación de las cooperativas que no se encontraban contempladas explícitamente en las líneas del ATP. Estos/as trabajadores/as integran unidades productivas de carácter colectivo. Sin embargo, realizan sus aportes bajo la categoría de monotributistas, es decir de manera individual y percibiendo prestaciones de menor calidad que sus pares asalariados/as en empresas privadas. Esta cuestión viene siendo señalada como una de las principales problemáticas del trabajo autogestionado en Argentina y en la región por distintos estudios y también desde las organizaciones de representación del sector. Los vacíos normativos en las políticas implementadas durante la pandemia, derivadas de un desconocimiento que ya existía, implicaron importantes dificultades de acceso y desigualdades respecto de otros grupos de trabajadores/as y unidades productivas (Hintze y Deux Marzi, 2020). Además, algunas de las intervenciones que finalmente se implementaron, como el pago de un ingreso complementario similar al ATP, surgieron como respuesta a la movilización de las organizaciones, luego de haber quedado excluidas de las mismas (Sterling Plazas *et al.*, 2020; Hopp, 2021). Un ejemplo de ello fue la extensión de la ayuda económica de la línea I del Programa Trabajo Autogestionado¹³ (Resolución MTESS 144/2020, de 30 de abril). Esta asistencia económica de emergencia, en el marco de un programa existente destinado específicamente al sector, se otorgó a unidades productivas autogestionadas que suspendieran su actividad o disminuyeran su nivel de ingresos como consecuencia del ASPO. La misma tuvo una duración de dos meses y alcanzó un monto mensual de hasta 6.500 pesos¹⁴, límite menor al del apoyo al empleo asalariado privado del ATP. Su duración se fue prorrogando junto a la permanencia de las medidas de aislamiento. Tras reiterados reclamos, la prestación se equiparó con el valor del salario mínimo. No obstante, seguía siendo menor a la que ofrecía ATP que cubría hasta el valor de dos salarios mínimos (ANSES, 2022).

Otra de las dificultades con las que se enfrentaron los/as trabajadores/as no asalariados/as fue la desprotección ante la cobertura de los riesgos del trabajo y licencias. A diferencia del régimen del trabajo asalariado, la aseguradora de riesgos del trabajo y las distintas licencias deben ser cubiertas por ellos/as mismos/as. Esto implicó un problema fundamental que ya existía y que se agudizó cuando situaciones inimaginadas (desde largos periodos de aislamiento de múltiples trabajadores/as simultáneamente y licencias, hasta el fallecimiento a causa del virus) se convirtieron en parte de la vida cotidiana de personas que, si no trabajan, no perciben ingresos.

La situación fue especialmente compleja en el caso de los/as vendedores/as, cuya situación laboral ya era sumamente precaria y frente la imposibilidad de trabajar y la prácticamente nula capacidad de ahorro, se quedaron rápidamente sin recursos, muchos de ellos con dificultades para cubrir las necesidades de alimentación básicas. Sumado a ello, la falta de cobertura de salud ligada a la informalidad laboral contribuía a configurar una situación especialmente crítica, que como relataban los/as entrevistados/as profundizaba el temor y el “daño psicológico”¹⁵ ligado al confinamiento.

De la batería de medidas destinadas al ámbito laboral y productivo del ATP, la única destinada a trabajadores/as no asalariados/as fueron los créditos a tasa cero para monotributistas, a los cuales, como observamos en el trabajo de campo, no han podido acceder los/as vendedores/as por el carácter informal de su actividad. En el caso de los/as repartidores/as de plataformas cuyo perfil se adecuaba a la población objetivo, solo uno de los entrevistados que lo solicitó pudo obtener el crédito. A diferencia de este caso, otra trabajadora que buscaba cubrir una necesidad laboral comprando una moto no pudo hacerlo. Ella relata su experiencia, en la que se vislumbra una incompreensión de los fundamentos de los requisitos de acceso y una sensación de injusticia respecto de la exclusión del beneficio:

(...) quise acceder al préstamo, ese de monotributistas, de tasa cero, ¡y tampoco! Absolutamente ningún beneficio. Lo único que cobro es el que es el salario para personas en relación de dependencia o monotributistas (IFE). (...) yo quería aplicar para comprar una moto y aprender a manejar en moto, así ganaba más con Pedidos Ya. Pero no, no apliqué porque la mayoría de los que estamos en Pedidos Ya o facturas muy poco o te pasas. Pero *nunca estas en la categoría que corresponde* (Diana. 28 años. Trabajadora de plataformas de reparto. Exempleada de un local de venta de alimentos).

Como mencionamos, el IFE fue una transferencia no contributiva destinada a trabajadores/as no asalariados/as. Se otorgaba a un solo integrante del grupo familiar y su monto fue menor al de la canasta básica total. A medida que se extendió el ASPO, se fueron incorporando nuevos pagos hasta un total de tres durante 2020. La inversión fue de aproximadamente 265.000 millones de pesos y la cantidad de titulares superó

¹³ Esta línea, creada en 2004, prevé la asignación de una ayuda económica mensual por hasta dos años para trabajadores/as de unidades productivas autogestionadas, cuando el retorno de sea inferior al monto del salario mínimo, vital y móvil (Resolución MTESS 203/2004, de 26 de marzo).

¹⁴ Aproximadamente 60 dólares (valor del dólar oficial).

¹⁵ Liliána, 45 años, peruana, cinco años de antigüedad en la venta.

los 8,8 millones. De estas personas, 2,4 millones lo recibieron de forma automática por ser titulares de la Asignación Universal por Hijo o la Asignación por Embarazo¹⁶ (CNPS-SIEMPRO, 2021). Luego se implementó un cronograma de pagos para el resto. Quienes no contaban con cuenta bancaria y sus datos no estaban registrados previamente en las bases de la ANSES, fueron quienes tuvieron mayores dificultades para el cobro y también los últimos en recibirlo.

Cabe destacar que estas/os titulares de la Asignación Universal, en su mayoría mujeres, también recibieron de forma automática la prestación del Programa Alimentar, que forma parte del Plan Argentina Contra el Hambre, implementado al inicio del gobierno de Alberto Fernández, ante los problemas de pobreza e indigencia, que ya eran graves. Consistió en la transferencia de dinero a través de una tarjeta para cubrir las necesidades de alimentación básicas y según los datos del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, al 4º trimestre de 2020 tenía 1.567.751 de titulares.

Antes de la pandemia, los/as trabajadores/as de reparto entrevistados/as (excepto uno), expresaron no tener ningún apoyo estatal. Los/as vendedores ambulantes, en cambio, eran destinatarios/as de diferentes políticas no contributivas. De nivel nacional, principalmente la Asignación Universal por Hijo. En menor medida el Programa Potenciar Trabajo¹⁷. De nivel local, contaban con el Programa Ciudadanía Porteña, un subsidio mensual a hogares en situación de vulnerabilidad que se otorga a través de una tarjeta precargada que puede ser utilizada únicamente para la compra de alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares y combustible para cocinar (Ley de la Ciudad de Buenos Aires 1878/2005, de 1 de diciembre). También mencionaron recibir ayuda alimentaria y uno de ellos un subsidio habitacional.

Durante la pandemia, la principal política a la que accedieron ambos grupos fue el IFE. De los/as 21 entrevistados/as, 4 trabajadores/as de reparto y 6 vendedores/as ambulantes lo percibieron directamente o por otro de los integrantes del grupo familiar. Además 6 vendedores/as comenzaron a cobrar el Potenciar Trabajo y todos/as recibieron alguna modalidad de ayuda alimentaria, principalmente la que les brindaba la organización de la que formaban parte. Si bien Potenciar Trabajo se presenta como un programa de fortalecimiento de la economía popular, su implementación depende del Ministerio de Desarrollo Social, cuya población destinataria se define a partir de la situación de vulnerabilidad, planteando una tensión persistente entre una intervención destinada a fortalecer el trabajo como medio de integración social y su uso como un recurso de la asistencia (Hopp, 2021). La ayuda alimentaria derivada de la titularidad de la Asignación Universal por Hijo o la recibida a través de la organización son prestaciones claramente asistenciales.

Sobre la experiencia de implementación del IFE y de otros refuerzos de ingresos bajo la modalidad de bonos extraordinarios, queremos señalar que estas políticas no pueden ser comprendidas desde la perspectiva individual, ya que su gestión, asignación, usos y sentidos que adquieren se inscriben en las dinámicas y estrategias de los hogares para atender múltiples necesidades que se profundizaron durante la pandemia. En el caso de los vendedores/as ambulantes, el rol de la organización social, tanto para la gestión, acceso e implementación de las políticas públicas como también por los recursos materiales, principalmente alimentarios y simbólicos, fundamentalmente el sostén emocional ante la crisis, fue fundamental. Así, las estrategias familiares de este grupo se asentaron en la esfera comunitaria y se colectivizaron.

Por otra parte, es importante marcar que la articulación virtuosa de las intervenciones de emergencia con las políticas existentes previamente permitió una rápida transferencia de recursos a partir de la identificación de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En la experiencia de nuestros entrevistados/as, esto facilitó el acceso a los recursos disponibles durante la pandemia. Por ejemplo, con el cobro de la Asignación Universal accedieron de forma automática al IFE y a la prestación de la Tarjeta Alimentar. Quienes eran titulares del Potenciar Trabajo y no pudieron acceder al IFE cobraron un bono extraordinario. No obstante, esta modalidad efectiva para cubrir las necesidades de una parte importante de la población profundizó situaciones de desigualdad de aquellos cuya vinculación con el Estado era más débil. Esta población fue la última en cobrar el IFE, en los casos en los que lograron anotarse y acceder al mismo, y reprodujo la exclusión de quienes ya se encontraban excluidas previamente de las políticas de protección social. Esto pudimos registrarlo en el caso de vendedores/as, ligado a la situación migratoria irregular o por no cumplir con la cantidad de años de residencia exigidos para acceder a las políticas¹⁸.

A diferencia de los/as vendedores/as, los/as trabajadores/as de plataformas entrevistados/as no mencionan ningún tipo de organización (social ni gremial) como parte de sus estrategias de atención de las necesidades. En este caso, los soportes familiares fueron fundamentales ante el quiebre de las trayectorias laborales y la merma de ingresos durante la pandemia, acentuándose un proceso de refamiliarización del bienestar. En algunos casos, esto implicó la pérdida de márgenes de autonomía conquistados previamente.

Mirá, antes de empezar la pandemia éramos mi señora, yo y mi nena. Después vino a vivir con nosotros un sobrino que quedó a cargo nuestro por problemas familiares (...). Después de lo de la pandemia, me tuve que venir a vivir a lo de mi mamá, porque ya no podía pagar más el alquiler. Acá sí somos unos cuantos... Mi hermano, mi mamá, su pareja, mi otro hermano discapacitado... Son dos, tres... cinco personas en un mismo terreno, más nosotros 4, seríamos 9 personas en total. (...) Construí una

¹⁶ Una prestación monetaria mensual de la Seguridad Social destinada a trabajadores/as desocupados/as, informales o del servicio doméstico que se paga por cada hijo/a menor de 18 años o a partir de las 12 semanas de embarazo.

¹⁷ Una transferencia equivalente al 50% del salario mínimo, que alcanzaba en 2020 a 512.000 trabajadores/as.

¹⁸ La Asignación Universal por Hijo requiere ser argentino y residir en el país. En el caso de extranjeros o naturalizados, deben contar con 2 años de residencia en el país.

habitación en el fondo y nos tuvimos que amontonar de una forma, todos (Alfredo. 32 años. Trabajador de plataformas de reparto. Exempleado formal en una cafetería).

Ante la disminución de los ingresos familiares debido a la pérdida del empleo propio y posteriormente de su pareja y la imposibilidad de acceder a políticas de apoyo, debieron volver al hogar parental, con lo que ello implica en términos subjetivos y prácticos de la vida cotidiana. Diana narra una experiencia similar.

Entrevistadora: Entonces, los cambios en tu hogar, el nuevo hogar en el que viven ahora, tienen que ver con la pandemia. Con la pandemia y sus consecuencias, ¿no?

Diana: Principalmente, sí, sí. Ni hablar y todo lo que conlleva eso, ¿no? Porque el tema de la convivencia es algo muy complicado y uno se fue hace muchos años ya y tiene que volver, es como *algo mentalmente muy fuerte... La pandemia por ese lado golpeó muy fuerte*, más allá de los miedos también de salir porque bueno hay factores de riesgo en la casa, así que sí, sí cambió radicalmente el tema de la pandemia. (...) Intentamos mantener la estructura familiar lo más entera posible para que eso no cause ningún problema extra, más allá de lo propio de la convivencia, digamos (Diana. 28 años. Trabajadora de plataformas de reparto).

Si bien el gobierno nacional implementó una política de congelamiento del precio de alquileres y prohibición de los desalojos, esto fue insuficiente y en la práctica solo abarcó a aquellos/as que tuvieran contratos formales. En el caso de los/as vendedores/as, ninguno contaba con ello, por tanto, la discrecionalidad en el valor y condiciones de sus alquileres, ya eran habituales. Más allá del amparo que la política buscaba ofrecer, la inseguridad y la incertidumbre respecto de la situación habitacional continuaron marcando sus condiciones de vida durante la pandemia, exacerbadas además por la disminución de los ingresos.

4. Conclusiones

“Una vez resignado a que un montón de cosas ya no las iba a poder hacer, el resto era disfrutar de la libertad y bueno, ya que estoy acá, *seamos pobres con alegría*” (risas).

(Ricardo. 43 años. Trabajador de plataformas de reparto)

El objetivo del artículo fue analizar las principales políticas públicas destinadas a trabajadores/as no asalariados/as, implementadas en Argentina para atender las consecuencias socioeconómicas de la pandemia. A partir de los casos de vendedores/as ambulantes y trabajadores/as de plataformas de reparto mostramos el modo en que estas intervenciones reactualizaron un modelo de política pública centrado en el trabajo asalariado formal ciego a las especificidades y necesidades del trabajo autogestionado, tanto en la economía popular, como en las plataformas.

La arquitectura de las políticas públicas y los recursos puestos en juego fueron significativos, aunque limitados en tanto reprodujeron desigualdades de protección y acceso a derechos anclados en el sostenimiento de un ideal de trabajo clásico que no existe, y obtura la comprensión de la realidad y los problemas que vive un sector de no asalariados/as en expansión. Como mostramos, esta realidad es heterogénea, pero comparte condiciones de desprotección que los colocan en una situación de vulnerabilidad socioeconómica y de incertidumbre que limita las posibilidades de planificar, más allá del día a día, y de construir una visión de un futuro deseable para sí y su familia, y en el caso de los/as vendedores/as, también para sus compañeros/as de la organización en la que se inscriben sus estrategias de vida.

Estos trabajos son objeto de desvalorización, discriminación y exclusión sistemática de las principales políticas de protección y fortalecimiento de la actividad productiva. En este sentido, los principios y valores ligados al empleo que estructuran nuestra sociedad y subyacen en los diseños de políticas públicas tienden a colocar al trabajo no asalariado en el espacio de la asistencia. Así se desconoce el aporte que realizan al bienestar social y el rol fundamental que tuvieron durante la pandemia para sostener, con esfuerzo propio, la reproducción de la vida del conjunto social; tanto a partir de las estrategias colectivas de contención y apoyo mutuo, como mediante los servicios esenciales que brindaron los/as trabajadores/as de plataformas de reparto, arriesgando la propia vida, para que otros/as puedan quedarse en casa y disminuir los riesgos de contagio.

No obstante, la situación de los colectivos analizados difiere en un punto crucial, que es el reconocimiento de la actividad como trabajo en el caso de los/as repartidores/as (aunque parcial debido al desconocimiento de la relación laboral con las empresas propietarias de las plataformas) y la falta de reconocimiento en el caso de los/as vendedores/as ambulantes, que se tradujo en el reforzamiento de un proceso de criminalización del trabajo de más larga data y de una experiencia subjetiva, en la que “la ley de la pandemia” no fue la misma para todos/as.

El carácter esencial o no fue un clivaje fundamental que se anudó a la condición de formalidad. Sin embargo, esto no redundó en mejores condiciones laborales para aquellos/as que cumplieron dicho rol esencial. Los efectos de esta forma de organización social y de las políticas públicas se traslucen en el fragmento de entrevista que colocamos en el epígrafe de estas conclusiones. El mandato moral del trabajo y la necesidad de trabajar aún en las peores condiciones se expresa en la ironía y la risa como recurso subjetivo frente a las penurias de la propia vida. También en la idea de resignación respecto de las certidumbres, garantías y bienestar que otrora otorgaba

el trabajo (o aquel ideal de trabajo como sistema de distribución de ingresos, derechos y protecciones en crisis, que en nuestra región nunca existió plenamente) para poder disfrutar de esta nueva condición de libertad, aún en la pobreza. Esta ideología que construye el discurso del *management* se vincula con un nuevo espíritu del capitalismo (Boltansky y Chiapello, 2010) que permea todos los ámbitos de la sociedad y funciona como justificación y adhesión de estos trabajadores/as a un sistema que los relega y excluye.

El análisis realizado permite identificar dos desafíos centrales para una política capaz de fortalecer el trabajo no asalariado en la postpandemia. El primero es la urgencia de revisar las intervenciones existentes y crear nuevas instituciones que garanticen la protección más allá de la registración y de la condición asalariada. Es necesario avanzar hacia la igualación de las condiciones laborales, el acceso a derechos, el reconocimiento y la valorización del trabajo en la economía popular, en las plataformas y las diversas modalidades de trabajo no asalariado. La pandemia mostró que no solo se trata de tareas socialmente necesarias, que producen valor, sino que son indispensables para la sostenibilidad de la vida. En los casos analizados, esto implica romper con dos inercias: la precarización y la criminalización del trabajo para construir derechos. De aquí se deriva el segundo desafío que es el diseño de políticas laborales y productivas, atendiendo a las particularidades de cada sector de actividad, las formas de organización del proceso de trabajo y las necesidades que tienen. Esto requiere correr la intervención del espacio de la asistencia para poner de relieve su aporte actual y potencial para la provisión de bienestar.

5. Bibliografía

- ANSES (2020): "Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria", *Serie Estudios de la Seguridad Social*, Dirección General de Planeamiento – Observatorio de la Seguridad Social. Disponible en web: <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf> [Consulta: 3 de marzo de 2023].
- Arango, Y., P. Chena y A. Roig (2017): "Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular", *Cartografías Del Sur Revista De Ciencias Artes Y Tecnología*, (6), pp. 1–18. <https://doi.org/10.35428/cds.vi6.85>
- Argentina. Resolución Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 203/2004, de 26 de marzo, de creación del Programa Trabajo Autogestionado. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-203-2004-93949> [Consulta: 6 de marzo de 2023]
- Argentina. Ley Nacional 27.345/2016, de 14 de diciembre, de Emergencia Pública. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27345-269491/texto> [Consulta: 3 de marzo de 2023]
- Argentina. Decreto de Necesidad y Urgencia. Poder Ejecutivo Nacional 297/2020, de 19 de marzo. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-297-2020-335741/texto> [Consulta: 4 de marzo de 2023]
- Argentina. Resolución Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 144/2020, de 30 de abril, de Asistencia Económica de Emergencia en el marco del Programa Trabajo Autogestionado. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-144-2020-336971> [Consulta: 5 de marzo de 2023]
- Argentina. Resolución Ministerio de Desarrollo Social 408/2020, de 16 de junio de 2020, de Creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240425/20210204#:~:text=RESUELVE%3A,DESARROLLO%20LOCAL%20Y%20ECONOM%C3%8DA%20SOCIAL> [Consulta: 7 de marzo de 2023]
- Argentina (2023): *La AFIP recuperó 130 millones de empresas que cobraron de manera fraudulenta el programa ATP*. Disponible en web: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-afip-recupero-130-millones-de-empresas-que-cobraron-de-manera-fraudulenta-el-programa> [Consulta: 6 de marzo de 2023].
- Bauman, Z. (1997): *Legisladores e intérpretes sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales*, Buenos Aires, UNQUI.
- Boltanski, L. y É. Chiapello (2010): *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- CEPXXI (2022): *Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva. Mayo 2022*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/informe_de_panorama_productivo_-_mayo_2022_.pdf [Consulta: 4 de marzo de 2023]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley 1878/2005, de 1 de diciembre, de Creación del Programa Ciudadanía Porteña Con todo Derecho. Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/81806> [Consulta: 4 de marzo de 2023].
- CNPS-SIEMPRO (2021): *Medidas de Emergencia Frente a la Pandemia*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/politicas_de_emergencia_resumen_ejecutivo.pdf [Consulta: 8 de marzo de 2023]
- Corradi, F. y B. Timpanaro (2020): "Capítulo 3. Migración y economía popular: los desafíos de concretar los marcos protectorios para atravesar la pandemia", *Informes de Coyuntura*, (12), pp. 28–38. <http://iigg.sociales.uba.ar/2020/11/01/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-una-nueva-normalidad-reflexiones-en-torno-al-trabajo-de-los-as-vendedores-as-callejeros-as-en-el-contexto-de-la-pandemia-del-covid-19/>
- Del Bono, A. (2020): "Nuevas tecnologías y relaciones laborales: la gestión algorítmica y su impacto sobre los trabajadores de plataformas", *Voces en el Fénix*, (80), pp. 80–85.
- Donza, E. (2019): *Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018)*, Buenos Aires, Educa. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8548/1/heterogeneidad-fragmentacion-mercado.pdf>

- Fernández Álvarez, M. I. (2018): "Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina", *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (62), pp. 21-38. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3243>
- Fernández Álvarez, M. I., M.P. Laurens, F. Pacífico, C. Pederiva, D. Señorans, S. Sorroche y C. Stefanetti (2020): *La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del Proyecto Monitor Laboral COVID-19*, Buenos Aires, CITRA. https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/2020_DOCUMENTO_Me%CC%81todo-CITRA-volumen-5.pdf
- Gago, V., C. Cielo y F. Gachet (2018): "Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. Presentación del dossier", *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, (62), pp. 11-20. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3501>
- Grabois, J. y E. Pérsico (2015): *Organización y economía popular*, Buenos Aires, CTEP. <https://ctepargentina.org/documentos>
- Grassi, E. (2014): "Regímenes universalistas, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales", en A. Arias, B. García y R. Manes, eds., *Debates en torno a la construcción de institucionalidad*, Buenos Aires, UBA-Sociales Espacio Editorial, pp. 51-66.
- Haidar, J. (2020): "La configuración del proceso de trabajo en las plataformas de reparto en la ciudad de buenos aires. Un abordaje multidimensional y multi-método", *Informes de Coyuntura*, (11), pp. 9-96 <http://iigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/22/2020/10/IC-HAIDAR-WEB-241020.pdf>
- Haidar, J. y J. Pla (2021): "ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y plataformas de reparto en la CABA. Sus impactos en las dinámicas de trabajo y los trabajadores", *Trabajo y Sociedad*, (36), pp. 81-100.
- Hintze, S. y M. V Deux Marzi (2020): "La economía popular, social y solidaria en la encrucijada COVID 19", *2da. Serie especial covid-19 AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas*, pp. 24-31. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Hintze-Deux-Marzi.pdf>
- Hopp, M.V. (2020): "La política pública por omisión: Desprotección y violencia institucional como rasgos fundamentales de la venta callejera en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", *Revista Institucional del Ministerio de la Defensa Pública*, (22), pp. 65-68. https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista_22_1.pdf
- Hopp, M. V. (2021): *El trabajo: ¿medio de integración o recurso de la asistencia?*, Buenos Aires, Teseo. <https://www.teseopress.com/trabajomediointegracionorecursodeasistencia/>
- INAES (2022): *Buscador de entidades*. Disponible en: <https://vpo3.inaes.gob.ar/entidades/buscaentidades> [Consulta: 6 de marzo de 2023].
- INDEC (2022): "Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) Primer trimestre de 2022", *Trabajo e ingresos*, 6(4), pp. 1-24. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim22756BA7CC2D.pdf [Consulta: 3 de marzo de 2023].
- Kasparian, D. y R. Salgado (2021): "Resultados del relevamiento Comedores y merenderos populares en el contexto de COVID-19", en *Actas de las XIV Jornadas de Sociología en Buenos Aires*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-074/139.pdf>
- Kleidermacher, G. y N. Murguía Cruz (2021): "Senegaleses en Buenos Aires: Estrategias comunitarias pre y durante la pandemia", *Huellas de la migración*, 6(11), pp. 43-78. <https://doi.org/10.36677/hmigracion.v6i11.16018>
- López Mourelo, E. y F. Pereyra (2020): "El trabajo en las plataformas digitales de reparto en la Ciudad de Buenos Aires", *Estudios Del Trabajo. Revista De La Asociación Argentina De Especialistas En Estudios Del Trabajo (ASET)*, (60), pp. 2-35. <https://ojs.aset.org.ar/revista/article/view/90>
- Madariaga, J., C. Buenadicha, E. Molina y C. Ernst (2019): *Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?*, Buenos Aires, CIPPEC-BID-OIT. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/Como-es-trabajar-en-una-app-en-Argentina-CIPPEC-BID-LAB-OIT.pdf>
- Maldován Bonelli, J. (2018): *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*, Buenos Aires, UMET.
- Ministerio de Salud. Argentina (2022) *Información epidemiológica*. [en línea] disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/sala-situacion> [Consulta: 3 de marzo de 2023].
- Muñoz, M. A. (2018): "Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 8(30), pp. 85-128. <https://doi.org/10.14409/daapge.v18i30.8443>
- Shore, C. (2010): "La antropología y el estudio de la política pública: reflexión sobre la 'formulación' de las políticas", *Antípoda*, 10, pp. 21-49.
- Pacecca, M., B. Canelo y S. Belcic (2017): "Culpar a los negros y a los pobres. Los manteros senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once", en M.V Pita y M.I. Pacecca, eds., *Territorios de control policial Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras UBA, pp. 199-219.
- Perelman, M. (2018): "Disputas en torno al uso del espacio público en Buenos Aires", *Caderno CRH*; 31(82), pp. 87-98 <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792018000100006>
- RENATEP (2021): *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación. Reporte Mayo, 2021*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf [Consulta: 3 de marzo de 2023].

