

La economía popular, el salario social complementario, y el clientelismo político.

Tesis - Maestría en Políticas Públicas

Universidad Torcuato Di Tella

Alumno: Guido Tomás Savall

guidots.savall@gmail.com

"Afirmo que conozco y respeto las reglas de ética de UTDT en cuanto a plagiarismo"

La economía popular, el salario social complementario, y el clientelismo político.

Resumen:

La presente tesis se propone analizar la institución del Salario Social Complementario, observando la creación -el debate, las tensiones, y la decisión-, el diseño institucional y los mecanismos de implementación de esta nueva política sociolaboral, conociendo a los actores que intervienen en la política de esta política pública y los valores que promueven. Se busca explicar cómo esta propuesta innovadora que aborda el universo de la economía popular-definiendo un nuevo sujeto social- busca abrir un capítulo inédito de las políticas de trabajo y protección social en la Argentina, siendo también una propuesta desde los sectores populares para defender los derechos de millones de personas que desarrollan diversas formas de trabajo. Se intenta comprender la relación del programa de transferencias condicionadas de ingreso creado con los actores de las organizaciones sociales, la gestión pública y la política, y si es que existe lugar para el desarrollo de prácticas clientelares.

Palabras clave: economía popular, organización social, clientelismo político, transferencias condicionadas de ingreso, salario social, movimientos populares

Índice

1. Introducción:	5
1.2. El problema (relevancia)	7
2. Evolución del marco normativo de la figura del SSC 2016-2022	12
3. Marco Teórico:	16
<i>3.1 Economía Informal vs. Economía popular</i>	16
<i>3.2. Clientelismo político y pobreza</i>	20
<i>3.3. Programas de transferencias condicionadas de Ingresos</i>	21
4. Metodología	25
5. Desarrollo	28
<i>5.1. De la calle a las Leyes: cómo los movimientos sociales lograron conceptualizar la economía popular y promover la Ley de Emergencia Social 27.345</i>	28
<i>5.2. Del escritorio al territorio: cómo se implementa un nuevo programa de transferencias condicionadas de ingreso</i>	32
<i>5.3. De las banderas a las trincheras: desafíos, riesgos y arenas de las luchas por los derechos conquistados por la economía popular</i>	42
6. Conclusiones	47
7. Bibliografía	51
8. Anexo 1	56

Glosario

EP: Economía Popular

SSC: Salario Social Complementario

RENATEP: Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular

PTC: Programa de transferencias condicionadas de Ingreso

CTEP: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular

UTEP: Unión de Trabajadores de la Economía Popular

MTE: Movimiento de Trabajadores Excluidos

BDP: Barrios de Pie

CCC: Corriente Clasista Combativa

1. Introducción:

"Somos los que frente a la miseria nos fuimos inventando algún laburo en la villa, en el barrio, en la calle, en el pedacito de tierra que nos dejaron, en la fábrica que recuperamos, en la feria o la cooperativa; somos los cinco millones de trabajadores argentinos que no tenemos derechos laborales, que sobrevivimos hacinados en las barriadas populares, que no somos tenidos en cuenta en las grandes decisiones nacionales; somos los que falta."

Consejo promotor de la CTEP a la CGT de los Argentinos¹

El domingo 7 de agosto de 2016 la Avenida Rivadavia despertaba sorprendida ante el paso de una multitud marchando entre banderas blancas, celestes, negras, rojas, verdes, levantando imágenes del Papa Francisco y el Che Guevara lado a lado, y encabezada por un icono del Santo Popular San Cayetano llevado en andas por un obrero de casco y ropa de trabajo y un militante con remera de Evita Perón y gorra con estrella roja. La multitud se dirigía hacia Plaza de Mayo bajo la consigna "Paz, Pan, Tierra, Techo y Trabajo". Se hacía visible en el espacio público la confluencia de tres grandes movimientos populares y se empezaba a escuchar en la plaza más importante del país el reclamo por el "salario social". Apenas cuatro meses -y dos marchas- después de que el tema entrara en agenda, el Congreso Nacional sanciona la Ley 27.345, que prorrogó la emergencia social y dió creación a una nueva política pública sociolaboral: el Salario Social Complementario.

Casi cinco años, tres crisis económicas, un cambio de gobierno, un nuevo sindicato reconocido y una pandemia después, más de 3.039.620 personas se encontraban inscriptas en el Registro Nacional de Economía Popular (RENATEP, 2022), esperando cobrar o por ingresar al programa de transferencias condicionadas de ingreso que más creció nominalmente en los últimos años. Los principales movimientos sociales que impulsaron esta política, lograron negociar con dos administraciones de perfiles antagónicos, operar un nuevo sindicato -la Unión de Trabajadores de la Economía Popular- y poner a la Economía Popular en el mapa de

¹ Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, 1 de mayo de 2013. Recuperado en: <https://ctepargentina.org/documento-de-la-ctep-leido-durante-el-acto-del-1-de-mayo-frente-a-la-cgt-de-los-argentinos/>

las políticas sociales en una Argentina con más del 40% de población bajo la línea de pobreza (Schipani et.al., 2021).

A la fecha de presentación de esta tesis, es frecuente observar cortes, marchas y piquetes frente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación reclamando por la inclusión de nuevos beneficiarios del SSC. En una sociedad altamente polarizada, grupos mediáticos buscan instalar la idea de un “*electorado clientelar cautivo*” (Auyero, 2002) asociada a la transferencia de ingresos recurriendo a imágenes estereotipadas y prejuiciosas. Los mismos grupos intentan denostar la figura creada por ley, acusando al Estado de generar mecanismos de perpetuación de la pobreza. En los últimos años, mientras sectores populares recogieron el guante constitucional e impulsaron el entendimiento de una nueva y *diversa*² forma de trabajo y definieron la economía popular buscando la protección de las leyes, grupos opositores llevan el debate a una alta conflictividad.

El presente trabajo busca involucrarse en este debate observando, en primer lugar, los valores, las ideas, las creencias, el aprendizaje y el conocimiento que surgen al interior de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, al momento de la conceptualización y creación del SSC. Intentaremos comprender las expectativas y visiones o proyectos de futuro (Fernández-Álvarez, 2018) que se promueve desde los principales actores de la economía popular. En segundo lugar, intentaremos comprender los aspectos que hacen a una política pública sociolaboral susceptible de abonar estructuras clientelares, en los términos propuestos por diversos autores (Murillo, Oliveros y Zarazaga 2021; Zarazaga 2015; Auyero, 2016) aplicado al caso de las transferencias condicionadas de ingreso.

En un contexto de marcada conflictividad y oposición de intereses (Sabatier y Jenkins, 1999), buscamos, en suma, conocer cómo implementar un nuevo programa de transferencias condicionadas-el salario social complementario- para la protección de un nuevo actor social-"la economía popular"-alejándose del “clientelismo político”. Procuramos así, presentar mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, en un escenario de un debate profundo en torno a una política pública (Estévez y Esper, 2010).

En las secciones subsiguientes desarrollaremos un estudio de caso cualitativo, basándonos en recopilación documental y entrevistas semiestructuradas a informantes claves, para exponer los argumentos que soportan al SSC, intentando comprender el rol fundamental que juegan las organizaciones populares en la implementación de esta política pública,

² Artículo 14 bis.- El trabajo en sus *diversas formas* gozará de la protección de las leyes,(...)

desafiando el entendimiento clásico del clientelismo político.

La presente tesis está organizada de la siguiente manera: a continuación de esta introducción profundizaremos en el entendimiento del problema y las preguntas que depara. Luego, se presenta un acercamiento a la evolución normativa del concepto del SSC, para contextualizar las figuras creadas y observar las continuidades de la política pública. En seguida presentamos el marco teórico partiendo del debate entre economía popular y economía informal, continuando con el análisis de las características de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTC), y su relación con el clientelismo y la pobreza. En el desarrollo, confrontamos la teoría con la práctica, intentando comprender los fenómenos que dieron origen al SSC y las características de su implementación. Por último, se presentan conclusiones y reflexiones para aportar al conocimiento del tema y la comprensión de los nuevos actores y sus formas de comprender la lucha y la construcción política.

1.2. El problema (relevancia)

El SSC se desarrolla en una Argentina con más del 40,6% de la población bajo la línea de pobreza (Schipani et.al. 2021). Las estadísticas se elevan en las zonas urbanas, donde más del 44,7% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza multidimensional³ (EDSA-UCA, 2021), registrando niveles de indigencia del 9,8%. La pobreza no afecta a todos por igual, se ensaña particularmente con niños de 0 a 14 años, donde se encuentra que el 54,3% se encuentra bajo la línea de pobreza, y jóvenes de 15 a 29 años, con niveles de 48,5%. Casi la mitad de los niños y jóvenes en Argentina, sufren la problemática de la pobreza, mientras que el 36,3% de la población entre 30 y 64 años, y un 13,8% de población mayor de 65 años también se encuentra por debajo de la línea (Schipani et.al. 2021). Se están registrando los niveles más altos post 2001- cuando la cifra perforó el 70%- y después de una tendencia a la baja que se extendió desde entonces hasta el 2015.

³ Entendida por el Observatorio de la Deuda Social como las carencias de acceso a los derechos de alimentación y salud, vivienda digna, acceso a servicios básicos, empleo y seguridad social, acceso a un medio ambiente saludable, y accesos educativos. Ver en: <https://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/barometro-de-la-deuda-social-argentina/informes-anuales-de-la-deuda-social-argentina>

Ahora bien, es muy importante observar qué sucede al interior de esta población, con qué dinámicas se organiza la vida entre carencias de alimentación, acceso a servicios básicos, a la educación, a la vivienda digna, al medio ambiente saludable, etc. Para ello entendemos que es fundamental conocer cómo se organiza el sector popular, que dinámicas vinculares existen entre individuos, familias, comunidades, organizaciones del territorio, y sobre todo, cómo se gana la vida una persona en estas condiciones. Esto es, preguntarnos cómo subsiste, de qué actividades se compone el ingreso del hogar, y cómo son las dinámicas laborales. Cuántas personas dependen para su subsistencia de políticas sociales, cuántas se mueven en la economía informal, cuántos *“inventan su propio trabajo”* para sobrevivir (Fernández Álvarez, 2018), y cómo se moviliza este sector en reclamo de sus derechos.

Siguiendo a Schipani, Zarazaga y Forlino (2021), investigadores del CIAS⁴, en su Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina, podemos observar desde el año 2002 hasta el año 2014 una sostenida tendencia a la baja de la pobreza, continuada por un período de variaciones y pequeños aumentos hasta el 2017, cuando la tendencia vuelve a dispararse hacia el alza. Mientras tanto, los autores señalan que desde el año 2002, el gasto público social contra la pobreza muestra una tendencia en constante subida desde el año 2002, salvo los años del gobierno de Juntos por el Cambio, donde se ve una sensible baja⁵.

Los investigadores del CIAS comprenden como gasto social a los distintos programas de asignaciones familiares no contributivas, pensiones no contributivas, políticas alimentarias, subsidios para la preservación o promoción del empleo formal y becas educativas y *“planes para cooperativas”*. Dentro de esta última categoría sitúan al SSC, al Programa Potenciar Trabajo y sus antecesores como el Programa Hacemos Futuro o el Argentina Trabaja (Schipani et.al., 2021). Los autores buscan explicar la composición del gasto social, y sitúan al SSC como una política más de mitigación de la pobreza que como una política sociolaboral, abonando el enfoque tradicional con que se observa el fenómeno de la economía popular en la Argentina. Si bien resulta interesante el desarrollo que elaboran para hacer seguimiento del gasto público destinado a *“planes para cooperativas”*, podemos cuestionar si es que se observa la ruptura

⁴ Según se presenta en su web site, el Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) es una organización de los jesuitas en la Argentina dedicada a la investigación social y la formación de líderes. La institución cuenta con más de 60 años de experiencia y se destaca por su cuerpo de investigadores y profesores formados en distintas universidades del mundo. Ver: <https://www.cias.org.ar/pages/home.php?pag=institucion>

⁵ Cfr. Schipani et.al., p. 6.

que en términos normativos, implicancia práctica y universo de población destinataria, representa el SSC.

El SSC, surge -durante el año 2016- de la movilización y la propuesta de los movimientos sociales y populares reunidos en torno a la entonces Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), a partir del marco teórico elaborado por su principales referentes como Emilio Pérsico, o Juan Grabois. Surge como respuesta la situación de un sector que se expresa a través de organizaciones como el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), el Movimiento Evita, cooperativistas, trabajadores de fábricas recuperadas, etc. Vale preguntarse entonces cuáles son las ideas que sustentan el SSC, qué buscan los actores que lo impulsan, qué ideas políticas en sentido amplio persiguen los mismos, y cómo se articulan los reclamos con sectores similares de otras corrientes políticas, con el sector público y con los distintos partidos de gobierno.

Un aspecto central para desarrollar la política pública consistió en definir el universo de individuos que componen la economía popular, es decir saber quiénes son. Para ello, se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía⁶ Popular (RENATEP), como un primer paso para visibilizar y dimensionar la composición del sector (RENATEP, 2022) en términos demográficos, sociales, laborales y productivos. Este registro indaga sobre las ocupaciones de los trabajadores del sector popular, para luego agruparlos por “Ramas” de actividad - Cuadro 1-, que van desde “Servicios personales y otros oficios”, “Servicios socio comunitarios”, hasta “Industria manufacturera” y “Transporte y almacenamiento”. Según datos del RENATEP febrero de 2022, unas 3.225.268 personas se encontraban inscritas en el mismo, siendo el 64,3% jóvenes entre 18 y 35 años.

Más allá de las “Ramas”, es interesante observar en detalle las ocupaciones declaradas por los trabajadores del sector⁷, ya que permiten comprender mejor los oficios y saberes de los mismos. Entre las ocupaciones con más declaradas se encuentran los trabajadores y trabajadoras de comedores y merenderos comunitarios (526.782 personas), los servicios de

⁶ La ley 27.345 crea el RENATEP -más tarde se quitó la incómoda “R”, para ser solo RENATEP- *“a los efectos de la inscripción de los trabajadores de la Economía Popular que serán alcanzados por los beneficios del Registro, en el marco de esta ley y en los términos que establezca la reglamentación.”*. Como extraemos de la presentación simple de la Ley *“El Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular busca reconocer, formalizar y garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular para que accedan a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. Ser parte del mismo les permite acceder a programas de trabajo, seguridad social y capacitación; participar de redes de comercialización y tener acceso a herramientas crediticias y de inclusión financiera.”*. Recuperado en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep>

⁷ Cfr. RENATEP (2022), p. 62.

limpieza (211.708), albañiles y ayudantes en obras de construcción (151.115), agricultores (130.516), vendedores ambulantes (88.140), y asadores y cocineros (66.736). Se suman trabajadores de tareas de cuidado, peluquería, manicure y masajistas, feriantes, cartoneros, productores de alimentos, trabajadores de viveros y huertas urbanas, de limpieza de terrenos y espacios verdes, de la industria textil, y artesanos, entre otros. Estos trabajadores, al no tener un empleador directo e *inventar sus trabajos*, no tienen acceso a los derechos laborales consagrados en el *artículo 14 bis* de la Constitución Nacional: no tienen salario digno, aguinaldo, vacaciones pagas, obra social, paritarias, etc.

Cuadro 1: Ramas de actividad de los trabajadores de la economía popular

Rama de la economía popular	Total inscriptos a febrero 2022	% del Total
Servicios personales y otros oficios	992.615	30,8 %
Servicios socio comunitarios	849.974	26,4 %
Comercio popular y trabajos en espacios públicos	347.735	10,8 %
Construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental	255.219	7,9 %
Agricultura familiar y campesina	246.372	7,6 %
Recuperación, reciclado y servicios ambientales	117.870	3,7 %
Industria manufacturera	106.731	3,3 %
Transporte y almacenamiento	34.323	1,1 %
Otros/ No declarados	274.429	8,5 %
TOTAL	3.225.268	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos RENATEP (2022)

Un segundo aspecto clave para comprender al sector popular es saber dónde vive esta gente. Para ello, con el impulso de los mismos actores que componen la CTEP se sancionó la Ley 27.453⁸, que establece el Régimen de regularización dominial para la integración socio

⁸ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=315739>

urbana de barrios populares. La misma, crea el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), el más extenso mapeo realizado sobre el territorio argentino sobre la ubicación de los llamados barrios bajos -o *slum* por su vocablo en inglés- o villas de emergencia, como se les conoce coloquialmente. La ley 27.453 se propone realizar este relevamiento para avanzar sobre el derecho a la vivienda de los habitantes de los barrios, con herramientas focalizadas como el Certificado de Vivienda Familiar, que permite desde regularizar el dominio para acceder a subsidios para el mejoramiento, garantizar el acceso a servicios básicos (luz, agua, gas, etc.), hasta para evitar desalojos⁹. Según datos del RENABAP se lograron referenciar más de 5.687 barrios populares en la Argentina, donde se estima que viven más de 900.000 familias y 5 millones de personas.

En su artículo *“The Most Vulnerable Poor: Clientelism Among Slum Dwellers”*, Murillo, Oliveros y Zarazaga (2021), llegan a la conclusión que los habitantes de los barrios bajos -barrios populares- están más expuestos al clientelismo político que los habitantes que moran fueran de los mismos. Señalan los autores que la suma de vulnerabilidades a la que están expuestos los habitantes de barrios populares hace que se encuentren más expuestos a las prácticas clientelares, como el intercambio de programas sociales a cambio de votos.

Esto nos lleva a la problemática central de esta tesis: comprender si se dan o no dinámicas de clientelismo político, entendido en su sentido clásico, y si es posible que algún grupo de poder pueda buscar beneficios electorales y votos a cambio de la implementación del Programa que otorga el SSC. Observando un universo de trabajadores de la economía popular de cerca de 4 millones de personas (RENATEP, 2022), lo que representa una porción importante del padrón electoral, el tema cobra una particular relevancia. ¿Estamos ante una política creada para ampliar los derechos laborales, o, en cambio, nos encontramos ante una herramienta de poder electoral en manos del Estado, el partido de gobierno de turno, los partidos políticos o los movimientos populares?

Para ello seguiremos el objetivo general de observar el diseño y la implementación del Salario Social Complementario, y los objetivos específicos de: *a.* Conocer a los principales actores de la Economía Popular en la Argentina y sus valores, ideas, creencias, aprendizajes y el conocimiento acumulado desde la práctica de política popular; *b.* observar el debate y la

⁹ El RENABAP surge del impulso de los movimientos populares, en alianza con las organizaciones de la sociedad civil TECHO y Cáritas Argentina (Iglesia Católica), instituciones de reconocida presencia e historia en los barrios populares..Para más detalles sobre el RENABAP y su concepción, consultar el texto del mismo autor de esta tesis sobre el mismo (Savall, 2018).

conceptualización sobre Economía Popular y Economía Informal; c. comprender las implicancias de las prácticas de clientelismo político en programas sociales; d. Entender los aspectos centrales del diseño de programas de transferencias condicionadas de ingreso; y e. aportar conocimientos que puedan abrir líneas de diálogo para bajar el alto nivel de conflictividad social.

2. Evolución del marco normativo de la figura del SSC 2016-2022

En los últimos años la figura del salario social complementario se otorgó a partir de la ejecución de distintos programas. El SSC aparece en el marco normativo Argentino a través de la ley 27.345 en el año 2016, y ha sufrido diversas modificaciones de forma hasta llegar al actual programa “Potenciar Trabajo”¹⁰. En el siguiente apartado observaremos las continuidades que dieron forma al concepto de la transferencia condicionada de ingresos.

La Ley 27.345¹¹, sancionada el 14 de diciembre de 2016, prorroga la emergencia social y tiene por objeto *promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional*. En pos de este objetivo instituye el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC), crea Registro Nacional de la Economía Popular (RENATEP) y establece que los entonces programas sociales nacionales se articularían a partir de entonces con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en Salario Social Complementario. Como señala Hopp (2018): *“esta ley marca un giro en la estrategia de intervención social del Estado sobre las situaciones de vulnerabilidad social, creando una nueva transferencia monetaria que se concibe como un complemento del trabajo en la economía popular”*.

¹⁰ Resolución 1625/2021. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335790/norma.htm>

¹¹ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.htm>

La ley es promulgada luego de una semana por el Decreto 1293/2016 y reglamentada tres meses -algunos cortes, bastante presión y varias ollas populares- después por el Decreto 159/2017, con fecha de 9 de marzo de 2017. Se destaca de este último el haber oficializado un primer concepto de "Economía Popular", al definirla como *"toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar"*, aclarando a su vez que *"se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo"*¹². La resolución 32/16, si bien trata sobre los trabajadores de la Economía Popular, no termina de definir adecuadamente el concepto. No obstante, Grabois (2016) considera a dicha resolución 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"*.

Casi un mes después, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dicta la Resolución 201-E/2017¹³, que termina de detallar la implementación de la política. Para ello crea el Programa de Transición al Salario Social Complementario, el cual tiene por objeto *"implementar medidas de apoyo orientadas a trabajadoras y trabajadores incluidos en acciones o programas nacionales de empleo vinculados a la economía popular, hasta la efectiva implementación del SSC"*. La resolución establece que serán destinatarios del mismo aquellas trabajadoras y aquellos trabajadores que finalicen, o finalizaran luego de la entrada en vigor de Ley N° 27.345, su participación en algunas de las líneas de asistencia económica individual de otros programas del MTEySS, como el Programa de Trabajo Autogestionado, Construir Empleo, u otras acciones implementadas por el ministerio y orientadas a sectores de la Economía Popular, además de la posibilidad de extender la cobertura a otros grupos de trabajadores en programas de empleo.

Según establece en su artículo tercero, los destinatarios *"percibirán en forma directa y personalizada una ayuda económica no remunerativa mensual de PESOS CUATRO MIL*

¹² Artículo segundo. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272453/norma.htm>

¹³ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273674/texact.htm>

CUATROCIENTOS (\$ 4.400)¹⁴, para su disponibilidad a través de una tarjeta magnética”. Se establecen luego demás disposiciones sobre beneficios de los empleadores, incompatibilidades, etc.

En el año 2017 el SSC pasa a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, y unos años después, con el cambio de administración se publica la Resolución 121/2020¹⁵. La misma tiene la interesante innovación de cristalizar algo que venía siendo un reclamo constante de los movimientos populares de la economía popular, al establecer que *“La cuantía mensual inicial de la prestación corresponderá al cincuenta por ciento (50%) del SALARIO MÍNIMO VITAL Y MÓVIL establecido por el CONSEJO DEL SALARIO MÍNIMO VITAL Y MÓVIL vigente a la fecha de creación del presente PROGRAMA, pudiendo ser modificada o actualizada por el Ministerio de Desarrollo Social.”*.

Cabe destacar que recién en la Resolución 1625/2021¹⁶ del Ministerio de Desarrollo Social, mediante la cuál se crea el Programa “Potenciar Trabajo”, es donde finalmente se establecen los criterios de selección de los destinatarios, los requisitos de inscripción, procesos ingreso y condicionalidades de permanencia en el programa, mediante el Anexo IF-2020-17933572-APN-SSAJI#MSYDS. Como ya señalaba Hopp (2018), antes de la publicación de esta Resolución se atravesó un largo período de ausencia de información pública oficial sobre aspectos sustanciales como el acceso al programa, los inscriptos al RENATEP o el funcionamiento del CEPSSC. Diversos autores señalan que la falta de información generó desconfianza y reforzó la idea de uso discrecional de los recursos de políticas sociales (Hopp, 2018).

Mediante la creación del Programa Nacional de Inclusión Socio-productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” quedan publicados los lineamientos operativos que dan lugar al diseño final que da lugar a la implementación actual del SSC, al que haremos referencia en adelante en nuestro estudio. Vale destacar que la Resolución 1625/2021 continúa con el criterio original - de la Ley 27.345- al fijar como *población destinataria* a las personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica. A su vez, define como *condicionalidad* que *“Las personas que se constituyan en titulares del PROGRAMA deberán participar, como mínimo, de alguna de las tres líneas de actividades previstas en el*

¹⁴ Cabe destacar que si bien la norma original no lo menciona, comienza a aparecer la idea de que el beneficio debe representar el 50% del salario mínimo vital y móvil.

¹⁵ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/356560/norma.htm>

¹⁶ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335790/norma.htm>

mismo, a saber: i) proyectos socio-productivos, ii) terminalidad educativa, iii) proyectos socio-laborales o socio-comunitarios.”

Por su parte, encarga a la Secretaría de Economía Social¹⁷, el armado de los padrones de los titulares del programa y habilita el sistema de altas y bajas. Se ratifica también que el SSC seguirá ligado al salario mínimo, vital y móvil, al tiempo que define las modalidades y periodicidad del pago, y se explaya sobre los circuitos de aprobaciones de planes de trabajo por línea de actividad, procedimientos de evaluaciones y demás aspectos técnicos. Vale destacar que se ratifica que el SSC es una transferencia directa del Programa a la persona titular, en una cuenta creada a tal fin en el Banco de la Nación Argentina (BNA), a la cuál el mismo accede por su propia tarjeta de débito.

Un aspecto clave de la resolución a tener en cuenta es la continuidad del rol central que a venían teniendo las “Unidades de Gestión”, al resolver que *“El PROGRAMA precitado implica la articulación y coordinación con niveles estatales provinciales y/o municipales y/o Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o universidades y/o todo tipo de organizaciones de la sociedad civil formalmente constituidas, de contraparte, con competencia en las jurisdicciones pertinentes, las cuales se constituirán en Unidades de Gestión o Unidades de Gestión Asociadas y tendrán la actuación y responsabilidad que se establezcan en los respectivos Convenios a los que suscriban cada una de ellas.”* Esto significa que tanto entidades de gobierno, de todos los niveles, así como organizaciones de la sociedad civil como los Movimientos Sociales con algún tipo de personería legal podrán crear “Unidades de gestión”. La implicancia central es que la persona que esté en condiciones de recibir el SSC y que desee acceder al mismo, debe ingresar formalmente su pedido a través de una Unidad de Gestión.

De esta manera se completa el marco normativo. Retomaremos en la siguientes secciones sobre los distintos aspectos del diseño, profundizando sobre por qué han sido pensados de una u otra forma, a qué responde cada punto central del diseño (Ingreso, condicionalidades, alta y bajas, Unidades de Gestión, unidades de evaluación, etc.), y observando las implicancias a la hora de la implementación.

¹⁷ A mayo de 2022 aún a cargo de Emilio Pérsico, fundador y uno de los principales referentes del Movimiento Evita.

3. Marco Teórico:

3.1 Economía Informal vs. Economía popular

Un largo debate se dió en la década de los noventa en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para llegar al concepto de *Economía Informal*. Como señala el investigador de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Laís Abramó (2021) a partir de distintas conceptualizaciones en debate durante el siglo XX se llega primero en 1993 a definir el concepto de *sector informal*, entendido como “*el conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios con la finalidad principal de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan de esas actividades, sin personería jurídica o contabilidad auditable y sin estar registradas de acuerdo a las legislaciones nacionales.*” (OIT, 1993). Agrega el autor a su vez que estas *unidades* son típicamente a pequeña escala, con organización rudimentaria, con poca o ninguna diferenciación entre trabajo y capital y que las relaciones de empleo, cuándo existen, son temporales y no están basadas en contratos de trabajo con garantías formales.

Como recuerda Abramó (2021), A principio del siglo XXI la OIT comienza a prestar atención a los fenómenos que se venían dando en distintas áreas de la economía, cuando empresas formales comenzaron a desarmar los esquemas de producción clásicos del taylorismo-fordismo, y define al nuevo modelo como de “*especialización flexible*”. Con ello hace referencia a las nuevas modalidades de las empresas de absorber mano de obra y la voluntad de las mismas para hacerlo, al integrar a sus procesos productivos a unidades de producción por fuera de sus plantas de trabajo. Estas unidades, muchas veces podían estar registradas y muchas no, pero se caracterizaban por un saber del trabajador o cierta especialización. Esto dió lugar a “*una creciente periferia de trabajadores `no normalizados o atípicos´, y a menudo informales (...). Estas medidas a menudo incluyen la contratación externa o subcontratación y un abandono de las relaciones de empleo regulares hacia relaciones más flexibles e informales*” (Abramó, 2021). Se llega así en 2002 al concepto más amplio de “Economía Informal” para referirse a estos fenómenos asociados con la precarización laboral, la tercerización, y la flexibilización de los contratos de trabajo.

De acuerdo con Abramó (2021), en estos sectores suele encontrarse una lógica de producción de subsistencia del individuo o grupo familiar, frente a una lógica de la

acumulación que caracteriza al sector formal de la economía. En el mismo sentido, señala Fernandez-Álvarez (2018), que *“estudios antropológicos recientes han demostrado cómo la experiencia de precariedad constituye la base para el desarrollo de estrategias individuales y colectivas de `ganarse la vida desde que las personas buscan mejorar su bienestar -material y emocional- y el de las generaciones futuras que incluyen modalidades de aprovisionamiento o cuidado comúnmente consideradas como `no económicas´ e involucran sistemas colectivos para sostener la vida”*.

La CEPAL propone el concepto de *heterogeneidad estructural* (Abramó, 2021) para describir la *“coexistencia, en una misma economía, de sectores productivos que serían característicos de las economías en distintos momentos de su desarrollo, junto con un gran peso relativo de sectores de baja productividad”*. Se identifican así tres grandes sectores: un primer sector *tradicional* con bajos niveles de productividad e ingresos; un sector *moderno*, compuesto por actividades de grandes empresas, exportadoras, con niveles significativamente elevados de productividad; y un último sector, *intermedio*, cuya característica principal son los niveles intermedios de productividad, próximos a la productividad media de la economía del país. Encontramos a la economía informal vinculada a este primer sector tradicional, y mayormente en zonas urbanas, llegando a un nivel del 43% en 2018 en la Argentina (Abramó, 2021).

Emilio Pérsico y Juan Grabois recogen en su obra *Trabajo y Organización en la Economía Popular* (2015) los postulados y definiciones básicos sobre los cuáles se construyen los conceptos de Economía Popular, Salario Social, Organización Popular, entre otros¹⁸. El origen de la publicación son una serie de cuadernillos de formación orgánica editados originalmente en el año 2014 que definen "la economía popular" (EP) y sus trabajadores como nuevos actores sociales.

Los autores y líderes sociales entienden a la EP como la forma en que los sectores populares administran los recursos a su alcance, y la definen como "los procesos económicos inmersos en la cultura popular, basados en medios de trabajo accesibles y al trabajo desprotegido"¹⁹. Contemplan así una serie de características propias del sector, como la

¹⁸ En la obra se deja ver la influencia desde el Papa Francisco y la Doctrina Social de la Iglesia hasta citas de El Capital de Carlos Marx.

¹⁹ Cfr. Grabois y Pérsico (2015), p. 33.

existencia escasa de maquinaria, poca tecnología, informalidad en el intercambio, condiciones precarias de trabajo, cuentapropismo, auto-organización de grupos de trabajadores, ausencia de patrón -lo que se considera una distinción clave respecto a otras formas de empleabilidad- rangos y jerarquías, ausencia de derechos laborales (aguinaldo, vacaciones, licencias, ART, seguros de desempleo, etc.), acceso limitado a asignaciones familiares (por lo general las compatibles con otros programas del estado de transferencias condicionadas).

De forma muy pedagógica, se refleja también de alguna manera el concepto de *heterogeneidad estructural* propuesto por la CEPAL, al identificar tres sectores de la economía, que según su lógica de producción se mueven en avión -sector moderno-, tren -intermedio- o “chancletas” - tradicional²⁰. El argumento principal que esgrimen al respecto es que el sector que se mueve en “chancletas”-los grandes sectores populares- no dejan de buscar la manera de trabajar para ganarse el día a día. De alguna u otra forma surge el trabajo para garantizar la subsistencia, el trabajo que la misma gente *inventa* para llevar el pan a la mesa.

En suma, consideran a la EP como la economía de los excluidos, dado a que está conformada por actividades que surgen a partir de la búsqueda de la persona un trabajo digno, una manera de *ganarse la vida*, que el mercado no puede ofrecer. Se diferencian así de otros tipos de informalidad como el trabajo no registrado, figuras de “*especialización flexible*”, o en negro como se dice en la jerga popular. Entran en esta definición desde campesinos-agricultores familiares, pescadores, horticultores, leñeros, etc., ladrilleros, cartoneros, vendedores ambulantes, feriantes, manteros, pochocleros, artesanos y motoqueros -mensajeros-, hasta obreros de empresas recuperadas y cooperativistas.

En relación a las lógicas de producción, Grabois y Pérsico (2015) señalan que la lógica tradicional de la economía capitalista es sumar los medios de producción al capital y la fuerza de trabajo para generar un bien o servicio. Mientras tanto, en la economía popular no hay capital, solo hay fuerza de trabajo y “medios populares de producción”. Señalan de la misma forma que la lógica capitalista busca un fin de lucro, mientras que la lógica de la EP busca un fin comunitario.

Por su parte, la idea de un Salario Social Complementario, que fije un piso y complemente los ingresos de un trabajador popular, también se trabaja en la obra de Grabois y Pérsico (2015). El SSC se nombra en relación a esta lógica de producción, dónde “*el Estado tiene que hacerse cargo de al menos el 50% de los costos, tanto de la fuerza de trabajo (Salario*

²⁰ Cfr. Grabois y Pérsico (2015), p. 28.

Social Complementario) como de los medios de producción (materiales, maquinaria e infraestructura)” para garantizar el ingreso digno y el buen producto de la unidad económica popular (Grabois, 2015). Es interesante que la obra pone al Estado en el rol de aportante de capital, y no -a priori- a la empresa privada u socios de otros sectores. Reconocemos, de acuerdo con Fernández-Álvarez (2018) que la economía popular se elabora así como “*categoría reivindicativa*”, como fundamento para la producción de derechos colectivos en primera instancia, y el reconocimiento de un sujeto trabajador con necesidades distintas a las de otros tipos de flexibilidades.

En estas últimas ideas parecen basarse los Senadores Nacionales Juan Manuel Abal Medina, Jaime Linares, y otros, para redactar el proyecto de Ley de Emergencia Social²¹ en el 2016. El proyecto levanta la idea de comprender de una nueva manera el sector de la EP y comenzar a diseñar los derechos de los trabajadores que componen este espacio, reconociendo un fenómeno en crecimiento, y particular en relación a la tradición en boga de la OIT y la CEPAL.

Pérsico y Grabois, al tiempo que escribían, fueron construyendo desde 2011 la CTEP junto con otras organizaciones, logrando notoriedad cuando a partir del 9 de diciembre de 2015, después de una larga etapa de debates, consiguió sobre la hora una resolución del gobierno saliente que le otorgaba su "Personería Gremial". Como señala Grabois (2016) esta norma crea un régimen de agremiación complementario, ampliatorio y compatible con el modelo sindical hasta ese momento vigente en el país, que hasta ese momento contemplaba únicamente a los trabajadores en relación de dependencia. Ganó así el reconocimiento como trabajadores del nuevo sujeto social que representa. Como recuerda Fernandez-Álvarez (2018) la CTEP construyó durante años el sentido de una necesidad urgente de una *representación gremial*, definiendo sentidos y discursos desde los principales referentes hasta sus bases. Este objetivo se logró finalmente entre marzo y agosto del 2021, cuando la gestión del Frente de Todos reconoció, primero, el derecho de los trabajadores de la economía popular a constituir asociaciones²², y otorgó luego la personería gremial a la Unión de

²¹ Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL>

²²Mediante la Resolución 118/2021 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del 12 de marzo. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=347835>

Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), aprobando sus estatutos²³.

3.2. Clientelismo político y pobreza

Auyero (2002), define las relaciones clientelares como el “*intercambio personalizado de favores, bienes, y servicios por apoyo político y votos entre masas y élites*”. Señala también el autor que estas relaciones deben analizarse como un “*tipo de lazo social*” (Auyero, 2002), que implica que “*La gente que recibe cosas sabe que tiene que ir (a un acto político); es parte de un universo donde los favores cotidianos implican alguna devolución como una regla de juego*”.

Por su parte, autores como Murillo, Oliveros y Zarazaga (2021), entienden al clientelismo como el intercambio personalizado de bienes y favores a cambio de apoyo político, asociado a la pobreza. Esta asociación, señalan, se explica por diversos factores como la escasez de oportunidades en el mercado laboral, los horizontes temporales cortos de los votantes más pobres, o la dependencia de discrecionalidad política para acceder a recursos escasos (Murillo, Oliveros y Zarazaga, 2021). Señalan también los autores que debemos prestar atención al hecho de que la mayoría de los votantes pobres viven en asentamientos informales o villas de emergencia - Barrios Populares- lo que hace más probable la aparición de relaciones clientelares en estos sectores urbanos.

Vemos en la definición clásica de Auyero (2002) un poco más interesante, en el sentido que señala que la relación se da entre *masas y élites*, factor que pasan por alto los segundos autores, al circunscribir el clientelismo a la asociación con la pobreza. Auyero (2002), sugiere que los arreglos clientelares en Latinoamérica muchas veces son estudiados desde el punto de vista de políticos de la oposición, periodistas, grupos de poder, para referirse a los mismos como *prácticas antidemocráticas* por las cuáles los pobres “*seguirían*” a líderes autoritarios y populistas. En esta visión desde las élites, los votantes pobres son estudiados como un “*electorado clientelar cautivo*” (Auyero, 2002), que ayuda a partidos políticos tradicionales - más específicamente, el Partido Justicialista- a ganar elecciones.

²³ Mediante la Resolución 449/2021 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del 6 de agosto. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=352695>

En esta relación *masas y élite* los autores identifican como un actor clave al “mediador político” o “referente barrial” (Auyero, 2002), también llamado “brooker” (Murillo, Oliveros y Zarazaga, 2021), o más coloquialmente “puntero” político (Zarazaga, 2014). Desde principios de los años 2000, la relación de la pobreza con esta figura intermedia ha sido largamente estudiada en Argentina por estos y otros autores (Hopp, 2018; Fernández Álvarez, 2018; etc), intentando ver la relación desde el punto de vista del habitante de periferias pobres urbanas.

En este sentido, la mayoría de los estudios invitan a entender la figura del “referente barrial” como el nexo entre la política pública y el territorio, destacando la “cercanía” de los mismos con la persona en situación de pobreza. Esto implica en la práctica, ser quién conoce los distintos programas y proyectos de intervención social ideados por las autoridades para luchar contra la pobreza, y ser quién los acerca a la persona con una necesidad. En esta “mediación” es dónde crece el riesgo de un vínculo clientelar, ya que a cambio del acceso a un beneficio, se podría pedir algo a cambio. Este intercambio podría materializarse desde el pedido de apoyo explícito en situación de elecciones, por medio del voto a favor del partido en el poder que gestiona el programa o el apoyo en marchas y movilizaciones masivas, por ejemplo. Zarazaga es muy crítico con la figura del mediador, respecto a la persona beneficiaria de un programa, al señalar que los mismos “Al ser quienes verifican que los beneficiarios cumplan sus responsabilidades pueden amenazarlos con darlos de baja si no participan en manifestaciones o simplemente si el candidato oficial no ganas las elecciones en el barrio” (Zarazaga, 2015).

De cara al SSC resulta menester ahondar sobre este tipo de relaciones y su relación con la población destinataria, observando de qué manera suceden estas relaciones entre *masas y élites*, en un contexto de una creciente participación de los sectores que representan la economía popular en la política argentina.

3.3. Programas de transferencias condicionadas de Ingresos

Podemos comprender al SSC como un programa de transferencias condicionadas de ingreso (PTC), en los términos propuestos por Zarazaga (2015), ya que constituye un programa de transferencia de ingresos monetarios a familias pobres e indigentes, con el objetivo de mejorar su capital humano, a cambio de de la condición de cumplir ciertos compromisos.

Como señala el autor *“al transferir ingresos, imponer condiciones a los beneficiarios y focalizarse en los grupo más vulnerables, estos programas prometen reducir la pobreza, lograr que los pobres inviertan en el desarrollo de su capital humano y mantener acotado el gasto social del nivel nacional.”* (Zarazaga, 2015).

Los PTC tuvieron su auge en latinoamérica hacia fines del siglo XX, cuándo países como Brasil, México, o Colombia comenzaron a implementar los Programas “Bolsa Escola”, “Oportunidades”, “Familias en Acción”, respectivamente. Como apuntaba Villatoro (2004), *“estas iniciativas constituyen experiencias innovadoras en la región, en tanto difieren de los mecanismos tradicionalmente utilizados para atender los problemas de los grupos más pobres (subsidios a la oferta y transferencias no condicionadas a la demanda”*. En consonancia con las lógicas de entendimiento de las problemáticas de empleo, precariedad e informalidad vigentes durante la segunda mitad del siglo XX, se buscaba resolver la pobreza con *subsidios a la oferta*, como pueden ser, por ejemplo, las transferencias monetarias a sectores que promueven el trabajo formal, la educación o capacitación, la salud, etc.

Históricamente los PTC se entendieron en el marco de la gestión de riesgos sociales a fin de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, condicionando las transferencias monetarias a la realización de inversiones en capital humano (Villatoro, 2004). Se valoraba que las familias en situación de pobreza recurren a mecanismos de enfrentamiento de crisis con estrategias de mitigación informales, que pueden conducir a la pérdida permanente del capital humano, al por ejemplo sacar un niño de la escuela, no llevarlo a los servicios de salud, u optar por trabajos de poca calificación en lugar de profundizar los estudios. Así, durante mucho tiempo los países optaron por ofrecer Programas de Formación Laboral, Capacitación, Becas, etc, para atender a los sectores populares (Villatoro, 2004). La novedad que traen los PTC es la condicionalidad de las transferencias relacionadas con el incentivo del capital humano.

Así, la educación, medida en términos de asistencia escolar, como los casos de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina, o la Bolsa Escola en Brasil, o la salud y la nutrición, como también la AUH, o el Programa Familias en Acción de Colombia, se convirtieron en características esenciales. Diversos estudios de evaluación de impacto ven avances positivos en materia de retención escolar, baja del trabajo infantil, uso del tiempo libre, etc. (Villatoro, 2004; Zarazaga, 2015; Observatorio de la Deuda Social, 2022).

En base a la revisión de la literatura (Villatoro, 2004; Zarazaga, 2015; Abramó, 2021; Valencia Lomelí, 2008; Lavinas, 2014), hemos elaborado una síntesis de las categorías a prestar atención a la hora del diseño de un PTC a a saber: *a. mecanismos de focalización/universalización.; b. el acceso y el mantenimiento; c. monto de la transferencia; d. las condicionalidades definidas; e. la modalidad de operación, cobro y rendición de cuentas; f. las externalidades.* Sobre cada uno de estos aspectos, la teoría aporta sugerencias y buenas prácticas, que si bien estarán en gran medida sujetas al contexto local y temporal de cada territorio dónde son implementadas, podemos distinguir rasgos comunes.

a. mecanismos de focalización/universalización. Un primer aspecto a considerar será la pretensión de universalidad del programa. Siguiendo a Zarazaga (2015), podemos entender que un programa es universal cuando la oferta de cupos supera la demanda. Al haber un cupos limitados de acceso, puede haber espacio para la manipulación del beneficiario para fines políticos o electorales. Los programas que no prevén de antemano un cupo límite, sino que persiguen objetivos de universalidad - como la AUH- se prestan menos a la utilización electoral.

b. El acceso y el mantenimiento. Zarazaga (2015), señala que “*por acceso se entiende a la manera en la que el pobre se hace titular del programa; y por mantenimiento, la manera en la que retiene los beneficios de ser titular del programa.*” Con ello, marca un segundo aspecto a tener en cuenta: no existir normas escritas que determinen quiénes son los beneficiarios, cuándo pueden acceder o perder la prestación, se puede dar lugar a la coerción del beneficiario de la transferencia por parte del referente barrial de turno. Al respecto, el autor señala también que es muy importante que el beneficiario pueda acceder a la ayuda económica directamente por ventanilla del Estado, sin intermediarios.

c. monto de la transferencia. Como señala Villataro (2004), un aspecto crucial para el desarrollo exitoso de un PTC es el monto de la transferencia. El mismo debe relacionarse con el “*costo de oportunidad*”, que evaluarán los beneficiarios a la hora de optar por el beneficio. Por ejemplo, en los programas que incluyen la condicionalidad educativa, el costo de enviar a los niños a la escuela debe resultar beneficioso frente al costo de no enviar a los niños a trabajar, en términos también de expectativas de conseguir un trabajo mejor con estudios. De manera análoga, podríamos decir que un PTC con condicionalidades laborales debería representar una transferencia de un costo que no desincentive la búsqueda de nuevas o

mejores oportunidades laborales, y se relacione con el costo de oportunidad de paso al sector formal de la economía laboral.

d. las condicionalidades definidas. Zarazaga (2015) apunta que las condicionalidades más vistas en los PTC obligan a los titulares del programa a cumplir metas de salud, educación, capacitación o trabajo. Señala también que *“cuando las condicionalidades requeridas se refieran a salud y educación, los programas tenderán a ser más ecuánimes en su mantenimiento y, al contrario, cuando la condicionalidad sea una contraprestación laboral, los programas tenderán entonces a ser más clientelares en su mantenimiento”* y, a su vez es contundente al concluir que *“La contraprestación Laboral hace de los beneficiarios mano de obra al servicio del poder de turno”* (Zarazaga, 2015).

e. la modalidad de operación, cobro y rendición de cuentas. Los PTC tienen por diseño distintas modalidades de operación, muchas veces relacionadas con las condicionalidades definidas, y a veces con excepciones y particularidades como observaremos más adelante. En este punto será clave confrontar la estructura prevista por el marco normativo del PTC, con lo que realmente sucede en la práctica y en el territorio. Respecto al cobro y la rendición de cuentas, por otro lado, señala Villatoro (2004), que una modalidad de administración de las transferencias que prioriza a las mujeres, puede ser una buena aproximación al problema, debido a que existe evidencia que demuestra que las mujeres pobres administran el dinero de manera más eficiente que los hombres, al tiempo que le permite ganas sentimientos de mayor autonomía e independencia en sus hogares y frente al grupo familiar.

f. las externalidades. Como señalan Valencia Lomelí (2008) y Villatoro (2004), los PTC pueden ayudar a reforzar los lazos comunitarios de los titulares, ayudar a la participación de los beneficiarios en redes de contención social, empoderar a la mujer y mejorar las relaciones de género, mejorar la salud de los titulares y sus familias, y mitigar los efectos de una crisis económica y social grave, entre otras externalidades mencionadas. Esta última característica se encuentra abierta a la multiplicidad de situaciones que puede detonar la ejecución del programa en un territorio, y es una de las más interesantes a explorar.

4. Metodología:

El desarrollo a continuación constituye un estudio de caso cualitativo, en el que nos basamos en recopilación documental y entrevistas semiestructuradas a informantes claves. Buscamos que el estudio realice un aporte al conocimiento comprendiendo los factores de diseño de la política pública, al tiempo que se avanza en una interpretación crítica de los hechos y la operación del SSC, para formular recomendaciones y sistematizar lecciones aprendidas que puedan ayudar a los creadores de políticas públicas a mejorar los procesos de tomas de decisiones para una gestión enfocada en resultados (BID, 2011).

En el desarrollo de esta tesis, confrontamos el marco teórico con la práctica, siguiendo transversalmente la lógica propuesta por el enfoque de las coaliciones defensoras (Estévez y Esper, 2010). para entender el origen de los cambios que se producen en las políticas públicas motivados por las ideas, los valores, creencias y aprendizajes que surgen al interior de una determinada coalición o grupo de interés. Por esta razón, se han elegido una mayoría de actores vinculados en cercanía, por su rol o militancia, a los Movimientos Populares. Como se ha señalado, en un contexto de marcada conflictividad y oposición de intereses (Sabatier y Jenkins, 1999), buscamos presentar mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, en un escenario de un debate profundo en torno a una política pública (Estévez y Esper, 2010).

En función de ello, se realizaron una docena de entrevistas, para las cuales hemos seleccionado una serie de informantes que van desde funcionarios en áreas claves del Estado que implementan distintas políticas relacionadas al SSC, el RENATEP, el RENABAP²⁴, y la economía popular, hasta referentes y líderes del sector, militantes de base, académicos y funcionarios públicos de nivel provincial y municipal. Se buscó a su vez tener una representación amplia del sector de los movimientos populares, incluyendo entrevistados de la UTEP, la Corriente Clasista Combativa (Partido Comunista Revolucionario), el Movimiento Evita, Movimiento Barrios de Pie y Libres del Sur, y un contrapunto con funcionarios de gestiones de la Alianza Cambiemos.

²⁴ El Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), es creado por el Decreto 358/2017, fruto de la negociación de los referentes del Movimiento de Trabajadores Excluidos y la CTEP con el entonces Gobierno del Presidente Macri. Podemos considerar que junto con el SSC y el RENATEP, es la tercera gran política pública generada desde el sector de la Economía Popular. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275037/norma.htm>

Cabe mencionar que los entrevistados -ver Cuadro 2- solicitaron permanecer en el anonimato, en su mayoría por razones de actualidad política, militancia o posibles implicancias en los cargos que ocupan actualmente.

Cuadro 2: Mapa de actores

Sector	Organismo	Rol
Movimientos Populares/ Autor	Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP)/ Movimiento Evita (ME)	Autor y compilador del libro "Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin Patrón"/ Referente ME
Movimientos Populares	Unión de Trabajadores de la Economía Popular/ Movimiento Evita	Secretario de Cultos
Movimientos Populares	Unión de Trabajadores de la Economía Popular/ Movimiento Misioneros de Francisco	Referente Barrial, Partido Tres de Febrero, Coordinadora de Unidad de Gestión "Devociones Argentinas"
Gestión Pública/ Movimientos Populares	Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación / UTEP / Corriente Clasista Combativa (CCC) - Partido Comunista Revolucionario (PCR)	Director de Formación y Terminalidad Educativa / Referente CCC-PCR
Gestión Pública	Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Director del Registro Nacional de Barrios Populares ·
Gestión Pública	Organismo Provincial de Integración Social y Urbana, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires / Alianza Cambiemos	Directora Provincial de Integración Barrial (2018-2019)
Gestión Pública	Ministerio de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / Red de	Administrador Gubernamental

	Intercambio Técnico con la Economía Popular	
Académico	Red de Intercambio Técnico con la Economía Popular/Universidad Nacional de Tres de Febrero	Investigador / Especialista en economía popular
Académico/ Filósofo / Organizaciones de la Sociedad Civil y Derechos Humanos	Centro Nueva Tierra	Director/ Investigador/ Pensador
Gestión Pública/ Movimientos Populares	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires / UTEP	Subsecretario de Economía Popular / Referente UTEP
Gestión Pública	Municipalidad de Victoria, Entre Ríos/ Alianza Cambiemos	Secretaría de Producción y Medio Ambiente (Gestión 2016-2021) / Referente Provincial Cambiemos
Académico/Movimientos Populares	Instituto de Investigación Social Económica y Política Ciudadana ISEPCi/ Movimiento Libres del Sur - Barrios de Pie (BDP)	Director ISEPCi / Referente histórico BDP

Las preguntas de las entrevistas siguieron el eje que va desde la conformación histórica de las reivindicaciones de los sectores populares, el surgimiento y la conceptualización de la economía popular, las alianzas que derivaron en la sanción de la Ley de Emergencia Social 27.345, la gestión en la práctica del SSC y las tensiones vinculadas a la política electoral. Se cuestionó acerca de las prácticas de operatoria del SSC desde su surgimiento hasta su actual figura en el marco del “Potenciar trabajo”, ya sea desde los Movimientos Populares, como desde las gestiones estatales. De la misma manera, se indagó sobre los mecanismos de acceso y mantenimiento al Programa, las tensiones asociadas al monto, las condicionalidades, y las posibles externalidades, al tiempo que se intentaron detectar indicios de prácticas clientelares. Por último, se buscó comprender el rol que se le asigna al Estado, ya sea desde las expectativas de los movimientos populares, como desde los propios funcionarios.

5. Desarrollo

5.1. De la calle a las Leyes: cómo los movimientos sociales lograron conceptualizar la economía popular y promover la Ley de Emergencia Social 27.345

“Hola, sí, acá unos 4 millones de vagos, choriplaneros y tibios que laburamos de lunes a lunes en la economía popular, sin viáticos, sin aportes, sin hora de almuerzo, sin salario mínimo, sin feriados, sin aguinaldo, sin asuetos, sin licencias, sin vacaciones, sin jubilaciones, sin paritarias, sin derecho a huelga, sin asistencia médica, sin recibo de sueldo y sin descanso dominical, queríamos pedirles a todos los diputados de cualquier grupo y factor un esfuerzo sobrehumano: mañana, por favor, levanten la mano.”

La Garganta Poderosa a los Diputados Nacionales²⁵

“El 7 de agosto fue la clave de todo”, así comienzan el relato los referentes de los movimientos populares entrevistados. Ese día de 2016 la marcha que puso el tema en agenda se encolumnó detrás de tres banderas²⁶: la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP); Barrios de Pie; y la Corriente Clasista y Combativa. El día, se eligió en coincidencia con la festividad popular católica de “San Cayetano”, patrono del trabajo y la consigna de la marcha “Pan, Paz, Tierra, Techo y Trabajo”, mezcló las consignas de la histórica marcha contra el hambre de la CGT de Saúl Ubaldini²⁷ -que el 30 de marzo 1982 marcó un hito en plena dictadura militar- y la entonces reciente intervención del Papa Francisco en su discurso en el “Encuentro de movimientos populares” realizado en Bolivia²⁸. “Por eso los

²⁵ La Poderosa, 23 de noviembre de 2016, en ocasión de la votación de la Ley 27.345. Como habrá notado el lector la estimación que se hacía en aquel entonces, se acerca mucho a los datos actuales del RENATEP. Nota Diponible en: <http://www.lapoderosa.org.ar/2016/11/una-manito-ante-la-emergencia-social/>

²⁶ Vale mencionar que la "bandera de arrastre" con las consignas principales la llevó el "Movimiento Misioneros de Francisco", movimiento católico de creciente expansión en barrios populares, al cual adhieren, entre otros, el líder del Movimiento Evita, el Secretario General de la CTEP, y varios referentes del sector.

²⁷ Cuyo lema fue “Paz, Pan y Trabajo”.

²⁸ En su discurso realizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el Papa Francisco se dirigía a los principales miembros de los Movimientos Populares de la Argentina y Latinoamérica con estas palabras “quisiera yo también volver a unir mi voz a la de ustedes: las famosas “tres T”: **tierra, techo y trabajo**, para todos nuestros hermanos y hermanas. Lo dije y lo repito: son derechos sagrados. Vale la pena, vale la pena luchar por ellos. Que el clamor de los excluidos se escuche en América Latina y en toda la tierra.” Recuperado en:

https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/july/documents/papa-francesco_20150709_bolivia-movimenti-popolari.html

medios nos empezaron a llamar ‘los Cayetanos’, nos gustó ese nombre”, como recordó un líder del sector.

Ese día, se visibilizó en el espacio público la “alianza táctica” de los movimientos que representaban a un sector hasta entonces “no articulado con la economía tradicional capitalista”. En el relato histórico, los referentes del sector coinciden en varios aspectos centrales: la crítica a “política económica neoliberal de los años 90”, que dió origen a sucesivas crisis que aumentaron la pobreza, el reconocimiento de la identidad como “trabajadores desocupados”, y el reconocimiento en el modo de “organización popular que comenzó en los piquetes de Cutral-Co y Plaza Huinul”. Los referentes entrevistados de los actuales movimientos populares de la economía popular, muestran un alto grado de consenso al reconocerse herederos de esta historia.

“En 2016 se dieron tres cosas: varios factores históricos, un contexto de mega ajuste del gobierno de Macri, y el surgimiento de nuevos dirigentes”, así resumía el contexto un participante de las mesas de organización de la marcha del 7 de agosto. Según el entrevistado, entre los factores históricos se destaca el surgimiento de la conceptualización de la economía popular y el universo de trabajadores que lo componen-aquellos que “se inventan su trabajo” para sobrevivir- y el ánimo insuflado por el Papa Francisco, quién los llamó “*poetas sociales*”²⁹ cuándo “en Bolivia estábamos casi todos, desde Barrios de Pie, el Movimiento de Trabajadores Excluidos y mucha gente del Evita”. “Macri seguro pensó: hago algo para la contención social, o me voy como De la Rúa en helicóptero”, resuelve con elocuencia y contundencia el entrevistado sobre la segunda variable. Por último, señala que “el que marcó la diferencia fue (Juan) Grabois, que es un genio” en referencia a la aparición de nuevos dirigentes en el sector, recordando que Grabois -líder del MTE- conceptualizó la economía popular para lograr el reconocimiento legal de la CTEP y tejió las alianzas con Emilio Pérsico -líder histórico del Movimiento Evita-, Sergio Sanchez-referente del MTE-, Daniel Menéndez -referente de Barrios de Pie y Juan Carlos Alderete -cabeza de la CCC- entre otros.

La CTEP se presentaba en 2016 como una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias. La CTEP era el fruto del encuentro de varias corrientes de sociales que otrora se

²⁹ “Y, en este camino, los movimientos populares tienen un rol esencial, no sólo exigiendo y reclamando, sino fundamentalmente creando. Ustedes son **poetas sociales**: creadores de trabajo, constructores de viviendas, productores de alimentos, sobre todo para los descartados por el mercado mundial.” Papa Francisco, en su discurso realizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2015.

identificaban como piqueteros como señalaron los entrevistados, y más cerca en el tiempo se dedicaron a la construcción de poder popular en los barrios más vulnerables. Se destacan entre ellos el numeroso Movimiento Evita, el Movimiento de Trabajadores Excluidos, entre otros movimientos nacionales, organizaciones populares de base, y cooperativas³⁰. Por su parte Barrios de Pie, constituye el multitudinario brazo territorial de la organización política Movimiento Libres del Sur -conformada por una extensa red de organizaciones barriales, comedores y merenderos-, mientras que la CCC es el brazo territorial del histórico Partido Comunista Revolucionario. Como coincidieron los entrevistados de estos dos movimientos de alguna forma se comprendió la necesidad de “una alianza táctica” con la “masa de trabajadores católicos y peronistas”, para “hacer frente al ajuste de Macri”.

En un contexto de marcadas y crecientes dificultades sociales, detonadas por las políticas económicas, los “Cayetanos” asumieron la representación de un sector hasta entonces no solo invisibilizado, sino también “difamado y estigmatizado” e incomprendido desde varios sectores estatales. Como señalaba uno de los actores entrevistados (militante y escritor), “hasta entonces el Estado quería encajar un triángulo en un cuadrado, y un cuadrado en un círculo”, en referencia a la lógica de las políticas públicas de querer encarar al sector popular desde el gasto social, desde la formalización del empleo a gran escala, o desde políticas de regularización fiscal como el monotributo social. Lo que sin dudas no venía sucediendo era un reconocimiento pleno de los trabajadores de la economía popular como sujetos de derecho. Se dió entonces la necesidad de armar una agenda común desde el sector, para impulsar un cambio normativo que pudiese dar un marco de interpretación a la realidad de millones de trabajadores.

La conformación de esta visión no estuvo -ni está- libre de tensiones entre los distintos movimientos sociales. Hay cierto acuerdo general entre los entrevistados acerca de la figura del trabajador que “inventa su trabajo para ganarse la vida”, comprendiendo la lógica de un sector mayoritariamente compuesto por cuentapropistas, dónde se diluye la relación clásica patrón-empleado. Entrevistados de la UTEP coinciden al señalar que “está en crisis la empleabilidad como la conocemos, la rentabilidad y los procesos tecnológicos hacen que las empresas sean cada vez más chicas, y dejen cada vez más gente afuera”, y están de acuerdo

³⁰ Entre otros, el “Movimiento Patria Grande”, el “Movimiento Nacional Campesino Indígena”, el grupo de medios de comunicación popular y prensa “La Poderosa”, la “Cooperativa La Dignidad”, la “Organización Social Los Pibes” y el “Frente Darío Santillán”.

en que esta es una realidad que llegó para quedarse. No obstante, como señala un reconocido referente de la CCC-PCR entrevistado “hay matices entre los movimientos sobre cómo entendemos la economía popular, nosotros si pensamos que es posible volver a entrar a la economía formal no descartamos que exista la posibilidad de volver a una Argentina cercana al pleno empleo”.

Se detectó la existencia de una segunda tensión permanente, relativa al entendimiento del universo de trabajadores. Autoridades de la Secretaría de Economía Social entrevistadas señalaban que para el entendimiento del sector popular se deben contemplar al menos 3 realidades: “Hay un sector que será el 10/15%, que son los de más abajo, los más difíciles de organizar, son familias rotas, pibes con adicciones o en recuperación, dónde hacen un laburo fenomenal las organizaciones sociales y la pastoral social de los curas villeros, ahí el Estado ayuda a solucionar lo básico. Hay un segundo grupo que serán el 20% que entra y sale, y vuelve al circuito de la economía formal, y una masa que es de más del 60% que son los organizados, dónde están los movimientos, el asociativismo, el cooperativismo, etc.”. Esta triple dimensión de alguna u otra manera fue compartida por la mayoría de los entrevistados, lo que da la pauta de que el universo está lejos de ser homogéneo.

Académicos consultados señalan que un tema a observar es el entendimiento desde el sector de la dimensión “objetiva y la subjetiva del trabajo”. La dimensión *objetiva* se explica en el bien o servicio generado, mientras que la *subjetiva* por lo que le sucede a la persona con el trabajo, o “lo que hace a la persona”. En el primer aspecto se señala nuevamente la ausencia de un ánimo de lucro, y una búsqueda de la subsistencia diaria. En el segundo aspecto, se hace hincapié en la necesidad del trabajador de sentirse dignificado o realizado por el trabajo. En esta segunda dimensión se comprenden las facetas organizativas y sociales que aportan las estructuras de los movimientos populares, que crean muchas veces el marco para los vínculos sociales que impulsan al trabajo y al trabajador.

En este sentido, se observó un gran consenso entre los entrevistados -a pesar de formar parte de distintos colectivos ideológicos y partidarios- sobre el rol clave que cumple el movimiento popular en la organización social de los sectores populares. En este rol se identificaron funciones de acompañamiento, de estructura, de contención social, y sobre todo de lugar de referencia y sentido para los trabajadores populares. Los entrevistados recurren también a esta dimensión subjetiva también para explicar el auto-reconocimiento de las

personas como “trabajadores”, como señalaba el referente de la CCC-PCR en diálogo con el autor “somos ante todo trabajadores, como veníamos diciendo desde los 90’ trabajadores desocupados, trabajadores que nos quedamos sin trabajo, pero trabajadores; trabajadores excluidos, que ya estamos fuera del sistema capitalista, pero trabajadores, y ahora trabajadores de la economía popular”.

Al respecto, el Subsecretario de Economía Popular de la Provincia de Buenos Aires sumaba que “la economía popular avanzó por tres carriles: uno económico, uno político organizativo y uno comunitario”. Sobre el primero, coincidía en la necesidad del trabajador de “salir a laburar” aún produciendo a baja escala, sobre el segundo se hace referencia a los movimientos con su modo de organizar, y el tercero a la dimensión de contención social que aportan las estructuras de la organización social. Vale destacar que estos dos últimos carriles son el destinatario de base del SSC, encuentra también modos de trabajo que van desde el cocinar en un comedor o merendero, hasta el encargarse de campañas de concientización en los barrios populares -de los más diversos temas, como la promoción de la salud o la prevención de la violencia de género- y de tareas de cuidado comunitarias.

A partir del auto-reconocimiento del sector, estos aspectos se fueron comprendiendo tanto desde las bases como por los referentes de los movimientos populares, que con matices y tensiones, coincidieron en el 2016 finalmente en una agenda: visibilizar la emergencia social y avanzar en el acompañamiento desde el Estado al sector de la economía popular. Como señala el histórico referente del Movimiento Libres del Sur: “El 7 de agosto confluimos naturalmente en una lucha por reivindicaciones concretas, una lucha por derechos laborales, sociales y culturales, y presionamos sobre el Estado, que desde una visión neoliberal le cuenta ver la realidad de estos sectores populares”.

5.2. Del escritorio al territorio: cómo se implementa un nuevo programa de transferencias condicionadas de ingreso

Después de la sanción de la Ley 27.345, como vimos en la evolución del marco normativo y en el marco teórico, el SSC entró en una etapa de casi un quinquenio³¹ de

³¹ Vale hacer una mención a que durante este período sucedió la pandemia mundial de Covid-19, lo que abocó a las organizaciones sociales a las tareas de contención más urgentes para paliar la escasez de trabajo y el hambre en los barrios populares. Durante el período se promovió desde el sector el “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE) y otras políticas focalizadas para paliar la situación. Al mismo tiempo, se volvió a las ollas populares y se

definiciones, pruebas de diseño, cambios de gobierno y cambios de nombre del programa de aplicación. Como han señalado los entrevistados, durante este tiempo se fueron observando continuidades y mejoras en el SSC, y mientras los gobiernos fueron apuntalando el programa, los movimientos populares se mantuvieron vigilantes del derecho conquistado.

Cabe destacar que a partir de la sanción de la ley, distintos referentes y líderes de los sectores populares fueron accediendo a puestos de la función pública para llevar adelante los programas del SSC, el RENATEP y más tarde el RENABAP. Este proceso, de pasar de la movilización -física e intelectual- a la gestión, comenzó durante el gobierno de Mauricio Macri, “más como una necesidad de negociación y garantizar cierta contención social” como señaló un entrevistado, y se profundizó con el gobierno de Alberto Fernández. La amplia coalición del Frente de Todos que acompañó a este último, sumó entre sus filas a bases y dirigentes de la CTEP, el MTE, el Frente Patria Grande, y el Movimiento Evita. Podemos comprender entonces, que desde 2016 en adelante se ahondó un proceso de construcción de poder popular, que llevó a los movimientos populares del territorio a la burocracia pública.

En este punto, vale entonces avanzar sobre la comparación de los rasgos principales del diseño de la figura del SSC con el estudio del marco teórico y las categorías propuestas a prestar atención a la hora de la implementación de un PTC. Cabe recordar, a su vez, que la observación del diseño de la política pública se observó con la preocupación subyacente de detectar prácticas clientelares en el funcionamiento del programa. Observamos entonces los siguientes aspectos del SSC: *a. mecanismos de focalización/universalización.; b. el acceso y el mantenimiento; c. monto de la transferencia; d. las condicionalidades definidas; e. la modalidad de operación, cobro y rendición de cuentas; f. las externalidades.*

a. Mecanismos de focalización/universalización. “Siempre está en tensión el tema de la cantidad de cupos disponibles”, resume uno de los entrevistados, en consonancia con el planteo unánime. Desde la Ley de Emergencia Social en adelante, todo el marco legal de aplicación prevé topes presupuestarios, lo que se traduce en la práctica en la existencia de cupos de acceso al programa. A diferencia de PTC como la Asignación Universal por Hijo (AUH), que buscan una universalidad, el SSC se relaciona en lo normativo con una serie de incompatibilidades³² que llevan a la focalización.

sumaron a tareas de promoción y cuidados de la salud con amplio reconocimiento del propio sector, el Estado y distintos partidos políticos.

³² Cfr. Artículo 4 Planilla Anexa el artículo 9º (Anexo) de la Resolución 1625/2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/356560/norma.htm>

Si bien la teoría señala que la existencia de cupos puede llevar a la manipulación política electoral, se ha detectado que más bien se presentó una prenda para la negociación política en el territorio. Al respecto, es interesante el contrapunto presentado por funcionarias de la gestión de Juntos por el Cambio en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos. Las mismas, señalan que la oferta de cupos se repartió después de negociaciones de manera bastante equitativa entre municipios (gestiones de gobierno de cualquier partido), partidos políticos y movimientos sociales. Una de las funcionarias apuntó “me llamaron de la vicegobernación y me dijeron, tenemos 250 cupos, vamos a repartir 100 nosotros, y 50 con nuestros movimientos, tienen 100 para usar como quieran ustedes. (...) Le terminé dando la mitad a un grupo de ladrilleros, que no era de los nuestros pero laburan muy bien”.

Por su parte, ante la ausencia de datos publicados al respecto, académicos consultados señalan que se estima que entre un 75% y un 80% de los cupos son asignados directamente por movimientos populares, y los restantes 20% o 25% por gestiones municipales. Fuentes de la Secretaría de Economía Social agregan que existe un porcentaje menor y marginal, que se corresponde con situaciones de extrema vulnerabilidad. Esto abona a lo indicado anteriormente por uno de los entrevistados, quien diferenciaba claramente tres universos a considerar. Dicho segmento marginal - se estima que se corresponde con menos del 5% de los destinatarios- se relacionaría con situaciones de extrema vulnerabilidad detectadas por las burocracias que cumplen funciones en el nivel territorial. Como agrega la funcionaria entrevistada “en general los criterios de selección son: mujeres víctimas de violencia; jefas y jefes de hogar en condición de vulnerabilidad económica; jefas y jefes de hogar con menores a cargo con graves problemáticas de salud, por ejemplo”.

Esto lleva a una tensión en doble sentido, ya que como se ha detectado, desde los movimientos populares señalan la existencia de “clientelismo clásico” de los mediadores tradicionalmente al servicio de los intendentes, mientras que desde la gestión pública acusan la utilización política por parte de los movimientos populares. Esto nos lleva directamente al siguiente aspecto a tener en cuenta, el acceso al cupo.

b. El acceso y el mantenimiento. Gran parte de la bibliografía consultada gira en torno a estos dos aspectos para observar la existencia o no de prácticas clientelares.

Respecto al *acceso*, vale destacar que la Resolución 1625/2021 detalla el procedimiento de ingreso con todo el circuito de aprobaciones que debe superar un destinatario para llegar al SSC. Como se ha señalado, la mediación clave la cumple la “Unidad

de Gestión” (UG), que puede ser creada, promovida y gestionada por cualquier tipo de organización de la sociedad civil, movimiento, u organismo estatal de cualquier nivel, incluidas universidades. Históricamente, muchas UG se han constituido como correlato de las antiguas “cooperativas” creadas en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”³³, lo que lleva a muchos titulares del SSC a aseverar de manera coloquial “yo cobró cooperativa” como señalaron tres de los entrevistados. Esto estaría indicando que existe una masa considerable de lo que podríamos llamar *destinatarios históricos*, dónde podemos inferir por un lado, la persistencia del factor de dificultad de ingreso al mercado laboral formal y por otro, una transmisión generacional de la situación de pobreza.

Desde la gestión pública, sobre todo al nivel municipal, se percibe que con la mediación de los movimientos populares en la creación de UG se les está dando una herramienta para el uso clientelar: “los obligan a ir a la marcha después” señalaron entrevistados. Básicamente, la cuestión de la asistencia y el presentismo en las movilizaciones populares es el eje de la crítica a la utilización clientelar que se realiza desde sectores de gobierno, medios de comunicación y partidos opositores.

Por su parte, la respuesta desde los movimientos la sintetiza muy bien uno de los especialistas y escritor entrevistado al destacar: “Lo que ellos llaman clientelismo, es la única forma que tienen los pobres para hacer política”. Sobre ello, también se expresa el Director del instituto de estudios de BDP, al señalar que “el clientelismo clásico no plantea incorporación ni debate (...) la política desde la organización es construir política”. Todos los entrevistados con adherencia a movimientos populares destacaron de alguna u otra forma la importancia de la construcción de sentido de pertenencia en el seno de la organización social. “Sentirse parte de un movimiento, muchas veces empieza cuando la persona se acerca a solicitar ayuda al comedor de la organización y termina cocinando después de un tiempo” señala una referente barrial del conurbano entrevistada. Desde los sectores populares se destaca que el sentido de pertenencia se forja al calor de las ollas populares, de las caminatas por los barrios, de poner el cuerpo en los momentos más duros de la pandemia, de la participación comunitaria, y también de la movilización social.

³³ El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” fue creado en el año 2009. Como señalan fuentes de la Secretaría Social, en coincidencia con Zarazaga (2015), hubo un antecedente llamado Plan Argentina Trabaja, cuestionado por su formalidad y cuyos criterios de selección y mantenimiento fueron borrosos.

De modo análogo surge la comparación “imagínate que a un docente, o a un empleado de un banco, le dicen que hace política cuándo va al paro, pero cuándo por ir al paro consigue el aumento, se benefician todos, incluso los que no fueron. Y nadie dice que ahí hay clientelismo. Hay un doble estándar para medir el clientelismo” señala un importante referente de la UTEP entrevistado. Se observa que muchas veces asistir a una movilización surge de la vocación genuina del titular del SSC, más que de la coerción de los referentes. En la vereda de enfrente, una dirigente política de Juntos por el cambio reconoce con cierta añoranza “Nosotros no construimos porque no sabemos hacer política. Nadie capitalizó acá el repartir 100 salarios. Si yo me hubiese animado a ser candidata, obvio salía a buscar a los que le di el salario, si estaban chochos conmigo”.

En todo caso, varios entrevistados del sector de los movimientos sociales insistieron en la importancia de no perder el rol de la organización popular, de no quitar la representatividad del movimiento en el *acceso* al programa. Alimentando el debate, señala un filósofo popular entrevistado “hay una carga valorativa e ideológica, *clientelismo* no es un término neutral y quienes critican la mediación de la organización social desde el punto de vista de la *autonomía* como valor supremo, están recurriendo también a categorías ideológicas”. La contracara, apuntan desde la EP, sería un Estado que solo es una ventanilla, que no organiza, que no contiene, que no da sentido de pertenencia, que no construye socialmente.

Respecto al *mantenimiento*, la Resolución 1625/2021 define claramente cómo se retienen los beneficios de la titularidad del SSC³⁴, es decir, los criterios para la permanencia en el programa y el cobro de la asignación. En relación a este aspecto se identificaron dos tensiones claves: las bajas y los controles de cumplimiento de tareas y actividades del titular en la UG. El primero, es un aspecto central que se define recién en la citada resolución de 2021, que establece un proceso de salida del programa, por el recorte en la percepción en un 50% después de un mes de incumplimientos y la suspensión del beneficio del programa al incumplimiento reiterado por más de 3 meses. Como señala un referente de la UTEP entrevistado “antes no había bajas, y a algunos compañeros costaba hacerlos laborar”.

Sobre los controles de cumplimiento de tareas y actividades, como señala uno de los académicos de la RITEP entrevistados “hay una cuestión clave en quién es el que empuja, guía, o da sentido a la UG”. Muchas veces los dirigentes de los movimientos logran liderar las

³⁴ Cfr. Artículo Planilla Anexa el artículo 9º (Anexo) de la Resolución 1625/2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/356560/norma.htm>

conquistas de derechos, pero después faltan cuadros intermedios para liderar las UG, y como señalan varios entrevistados, si no aparece esta persona, se cae la UG y se corre el riesgo de desmantelar la red creada. Esta cuestión es fundamental para profundizar el entendimiento del SSC como una política de fomento de trabajo, tanto en su dimensión *objetiva* y su dimensión *subjetiva*. Como se observó, parece que la existencia de mediadores de los movimientos populares no conlleva factores de coerción, sino que al contrario, es necesario ahondar en la creación de liderazgos en el marco de las UG para facilitar el *mantenimiento* del SSC y la dignificación de los titulares como trabajadores de la economía popular.

c. Monto de la transferencia. Como se ha destacado, el monto del beneficio de un PTC es un aspecto crucial para su desarrollo exitoso. Al respecto, un dirigente de la UTEP consultado señalaba que desde el diseño inicial del SSC, al momento de redactar el proyecto de la ley de emergencia social de 2016, se tenía claro que se buscaba “salir del *clientelismo estatal*, que un ministro cualquiera no pueda cambiar el monto del salario”. La solución se encontró relacionando el monto del SSC al 50% del monto de un Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Esta suerte de indexación ata al SSC a las resoluciones del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, institución establecida en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social³⁵, con participación de representantes de los trabajadores (sindicatos, CGT, etc.), empleadores (cámaras varias), el Estado Nacional y el Consejo Federal del Trabajo (gobiernos provinciales).

Como señalan los referentes consultados de la CCC-PCR y BDP, respectivamente, el deterioro del poder de compra del SMVM en el contexto de la crisis del ajuste y la posterior pandemia produjo que el monto se fuera desvalorizando con velocidad, lo que llevó a tener que generar más instrumentos para contener la situación social. Durante el período en estudio, el SSC convivió con políticas como la AUH, la Tarjeta Alimentar, el IFE, entre otros. Esto hace que el monto se muestre como un mero paliativo en una situación de crisis extendida y generalizada de la economía. Al mismo tiempo, se distingue el riesgo de confundir los reclamos sociales urgentes con las construcciones de políticas laborales para el nuevo sector de la Economía Popular.

De la misma manera, el monto puede afectar al *mantenimiento* y al cumplimiento de las condicionalidades, como señalaba una funcionaria municipal cuestionada al respecto “¿Qué les voy a pedir? Cobran dos mangos, con que me atiendan el teléfono y me den la cara

³⁵ Ver en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejodelsalario>

un par de veces por semana estamos hechos”. A su vez, académicos de la RITEP señalaban sobre el tema que el monto es tan bajo “que no parece que sea un mecanismo muy eficiente para la búsqueda de resultados electorales”.

En relación a la creación de liderazgos en las UG, o en función de ciertas tareas que requieren mayor dedicación y especialización, se crearon distintos mecanismos para que algunos titulares puedan cobrar “dos salarios” (SSC). Se ha constatado cierto riesgo en esta modalidad, al posibilitar la utilización -sobretudo de parte de entes municipales- de los titulares como mano de obra barata. Esta cuestión es reconocida desde la UTEP por dirigentes entrevistados, como cierta “contradicción” de cara al debate con sindicatos tradicionales, que califican la práctica como de “precarización laboral”, al ofrecer un mismo servicio o bien por un precio inferior al acordado por sectores conveniados.

Un último punto a observar lo marcan los miembros consultados de la Red de Intercambio Técnico a la Economía Popular, al mencionar que “no es un tema menor que el monto sea igual para todos, independientemente de la rama de actividades o la provincia donde viva el titular”. El *monto* debería estar relacionado al costo de vida, y no es lo mismo en el Conurbano Bonaerense que en la Patagonia, o Catamarca, por solo ilustrar el ejemplo. Esta no diferenciación del monto, podría contraer ciertos desincentivos para la acción en algunos territorios.

Se advierte que las tensiones que rodean al *monto* de este PTC son un tema a profundizar, más aún en el contexto crítico en que se desarrolla, a fin de no desvirtuar los objetivos del mismo: ser ante todo una política para potenciar el trabajo.

d. Las condicionalidades definidas. Una característica esencial de un PTC es cumplir con ciertas condicionalidades o contraprestaciones para el *mantenimiento* de la titularidad. Como se ha señalado, para mantener el SSC se deben desarrollar actividades por un promedio de 80 hs. mensuales, el marco de la UG correspondiente, participando de proyectos socio-productivos, de terminalidad educativa, socio-laborales o socio-comunitarios³⁶.

Además de las dificultades mencionadas en relación al *mantenimiento* y al *monto*, intrínsecamente relacionadas al cumplimiento de las condicionalidades, los entrevistados señalan entre los principales desafíos el “generar actividades”, “producir sin capital” y el

³⁶ Cfr. Artículos 7 a 11 de la Planilla Anexa el artículo 9º (Anexo) de la Resolución 1625/2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/356560/norma.htm>

“acceso al crédito”, a lo que se suma en el aspecto educativo, que se calcula que más de un 60% de los beneficiarios no tiene primaria completa.

Sobre el primer aspecto, varios entrevistados con cargos en la función pública señalan cierta “ineficiencia” de las UG, ya sean éstas gestionadas por movimientos o por algún nivel estatal. No obstante, se han detectado varios ejemplos de proyectos interesantes relacionados al reciclado, la obra pública, o el fomento a la producción. No se observa que los beneficiarios sean mano de obra al servicio del poder turno, sino lo contrario, que muchas cuesta crear actividades que resulten dignificantes y formativas para el titular del SSC.

En la otra cara, se observa la doble faceta del “producir sin capital”. Por un lado, como señala un dirigente de la UTEP consultado “existe una *economía del cuidado*, que tiene que ver con que no se vende su producción, como no se vende el guiso, no se vende el apoyo escolar, ni se vende el apoyo a las mujeres violentadas”. Por otro lado, desde la academia recuerdan que las UG necesitan muchas veces máquinas o herramientas para realizar sus trabajos. En este sentido, apoya la consolidación de las UG como cooperativas, lo que las relaciona con otras líneas focalizadas de apoyo que provee el Estado.

Los académicos entrevistados, en coincidencia con dirigentes y referentes de la UTEP, la CCC y BDP, resaltan en este punto la necesidad de contar con un mayor acompañamiento del Estado, en lo que se refiere a acceso al crédito productivo, financiamiento de proyectos, o mecanismos de apoyo para ingreso a licitaciones de comprar públicas, o acceso a las cadenas de comercialización. En este sentido, nos compartió un dirigente de la UTEP que “hace bastante se viene diseñando la propuesta de un Banco de la Economía Popular” para atender las necesidades de financiamiento del sector. Así mismo, se han detectado casos incipientes de interés en apoyo al sector de la EP desde organismos estatales para la exportación de bienes producidos a baja escala.

En el aspecto educativo, el titular del área al ser consultado al respecto, señaló que se busca acompañar en la terminalidad primaria y secundaria por año a unos 120.000 beneficiarios. Al mismo tiempo, adelantó que los planes prevén la creación de puestos de tutoría y acompañamiento a tal fin.

En todo caso, no se han podido detectar tendencias clientelares en el *mantenimiento* del programa por contraprestaciones laborales. La existencia de por sí de las condicionalidades, parece que corre el riesgo de diluir su sentido, en tanto y en cuanto constatar los cumplimientos de las mismas representa una dificultad operativa y de gestión,

más que un decidido aspecto a encarar.³⁷

e. La modalidad de operación, cobro y rendición de cuentas. A diferencia de la bibliografía clásica de los PTC, el SSC no contempla en su diseño específico una perspectiva de género en lo que a modalidades de operación se refiere. Si resulta interesante observar que se hace una mención especial a las víctimas de violencia de género, explotación sexual y otros titulares que ingresen al programa por mandato del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, no obstante, esto no alterna el diseño operativo.

La acreditación³⁸ del monto correspondiente de SSC lo recibe cada titular, sin distinción de género, en su propia cuenta bancaria abierta a tal fin. Con esta modalidad de cobro se observa un acercamiento estrecho a la *ventanilla del Estado*. Un conecedor del sector consultado apuntó a que la transferencia directa va en el sentido contrario a las prácticas clientelares, y si bien reconoce que este formato puede dar lugar a “mecanismos creativos diversos”, estos no parecen ser muy extendidos. En el mismo sentido, un dirigente del Movimiento Libres del Sur entrevistado subrayó “no hay que decir que el clientelismo no existe, pero hay que decir que no predomina”. Otro entrevistado del sector popular agregó que “está muy complicada la situación en los barrios, hay gente que hace un mal uso, pero son excepciones, los compañeros saben cuánto vale el apoyo (del SSC) para una familia”. Podemos observar que la situación de crisis profunda y generalizada, y el amplio trabajo de concientización a favor de los derechos de los trabajadores de la economía popular realizado en las bases por los movimientos populares, son factores que colaboran con el alejamiento de prácticas clientelares clásicas.

En este aspecto el rol de los movimientos populares se ha observado también como un apoyo en la operación diaria, como lo señalaba una referente barrial en entrevista con el autor “Andamos siempre ayudando a los compañeros, muchos apenas saben leer y escribir, y desde el comedor los estamos ayudando siempre cuando no saben cuándo cobran o dónde fijarse, y todos los días hay alguno que se le bloqueó la tarjeta o tiene algún problema con el banco o el cajero”.

³⁷ De hecho, al cierre de la edición de esta tesis, los mismos actores que impulsaron el SSC se encontraban marchando en promoción de un “Salario básico Universal”, que por su definición misma busca no tener contraprestaciones ni condicionalidad alguna.

³⁸ Cfr. Artículo 6 de la Planilla Anexa el artículo 9º (Anexo) de la Resolución 1625/2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/356560/norma.htm>

Respecto a la rendición de cuentas³⁹, el SSC otorga un amplio margen de operación a la Unidad de Gestión. Cada UG es la encargada de presentar ante la Unidad Ejecutora de la Secretaría de Economía Social el plan de actividades- vinculado a las condicionalidades por proyectos- diseñado, la lista de candidatos a la titularidad de programas, y la listas de suspensiones o egresos. Al mismo tiempo, la UG tiene a su cargo los controles de asistencia y cumplimiento de actividades, para los que tiene la capacidad de emitir hacia los titulares del SSC los Certificados de Trabajo (CETRA), y los Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE). Se advierte que este amplio margen podría derivar en un doble juego de principal-agente que podría perjudicar a la operación misma de la UG.

f. Las externalidades. “Nadie se salva solo. Los compañeros lo tienen clarísimo, y se acercan a la organización con la inquietud de cómo nos ayudamos entre todos. Así llegan los pibes rotos de la estación constitución y los que se acercan a las ollas populares, buscando a veces qué comer y a veces como ayudar” señaló el Secretario de Cultos de la UTEP consultado en relación a los vínculos sociales y comunitarios que se entrelazan en torno al SSC y la organización popular.

En diálogo con referentes, dirigentes y militantes de base de los sectores populares se encontraron numerosos ejemplos virtuosos de estos vínculos sociales entre titulares del programa y movimientos sociales. Se destacan los sentidos de pertenencia y contención social que encuentra una persona al acercarse a una organización. Como bien apuntaba una referente de base entrevistada “No es solo el plato de comida. Es la escucha y el hombro que uno le pone a la mamá que tiene el hijo preso y es feliz cobrando un salario y cocinando en el merendero para otros pibes con hambre. (...) Es el compañero que se enferma y no tiene nada, que lo ayudamos a conseguir un turno en el (hospital) Posadas”. Podemos observar que de esta contención que ofrece la organización, surge un genuino sentido de pertenencia que se expresa en la adhesión al movimiento de base, en el deseo de sumarse a una unidad de gestión, de trabajar y aprender, y también en la movilización por la defensa de los derechos.

Resulta destacable encontrar entre las entrevistadas una creciente reivindicación de un “*feminismo popular*”. El mismo, crece desde las bases de mujeres que trabajan en los territorios en la promoción de los derechos de la infancia, la educación sexual y reproductiva, la paridad de género, la terminalidad educativa, la contención de mujeres violentadas, la

³⁹ Cfr. Artículos 9 a 12 de la Planilla Anexa al artículo 9º (Anexo) de la Resolución 1625/2021. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/356560/norma.htm>

promoción de la salud en tiempos de pandemia, la formación laboral, entre otros. Se observa una clara evolución del rol tradicional -y muchas veces estereotipado- asignado a la mujer como cocinera, no obstante se destaca el desafío pendiente de la conquista de espacios de poder por parte del feminismo popular. Como denunció elocuentemente la dirigente de la UTEP de Tres de Febrero entrevistada: “Demostramos al Estado que no somos unas negras planeras, y que acompañamos los casos donde el Estado no está. Bancamos las ollas, los merenderos, las vacunas, todo, y cuándo llega la hora de hacer política, no llegas”.

Se han hallado también externalidades positivas en el aspecto educativo, tanto en el territorio como en instituciones académicas. Como señaló el Director de Formación y Terminalidad Educativa y referente de la CCC-PCR consultado “Hay un fenómeno destacable en las mujeres de 30 a 35 años, dónde tenemos la tasa más alta de terminalidad educativa, con compañeras que antes pensaba que no les daba y ahora si, hay un empoderamiento muy fuerte ahí”. Por otro lado, se encontraron varias referencias a estudiantes universitarios que militan en espacios de movimientos populares y hacen las veces de cuadros técnicos en el territorio. Este rol fue señalado por varios entrevistados como clave para el acompañamiento y generación de actividades en las unidades de gestión, aunque esto solo sucedería en las grandes ciudades con centros universitarios.

Por último, vale destacar en relación al contexto de la crisis de Covid-19, como resume uno de los dirigentes entrevistados “Se prestigió mucho el rol de las organizaciones sociales, la iglesia, los clubes de barrios en la lucha contra la pandemia”. Resulta interesante encontrar comentarios similares en todos los entrevistados, aún viniendo desde sectores y opciones político partidarias muy distintas. Durante los tiempos más oscuros de la crisis parece haberse puesto en evidencia el crítico rol que desempeñan los movimientos populares, al mismo tiempo que los mismos pudieron comunicar asertivamente sus actividades y esfuerzos en la mitigación de los efectos adversos de la crisis ante la opinión pública.

5.3. De las banderas a las trincheras: desafíos, riesgos y arenas de las luchas por los derechos conquistados por la economía popular

Casi seis años después de la histórica marcha del 7 agosto, la lucha de los movimientos populares de economía popular se trasladó de calle al Congreso, y una vez aprobada la ley ya

institucionalizado el SSC, llegó a dos escenarios principales: la gestión pública y la arena electoral. Una vez conformada la alianza de los “Cayetanos”, el desafío inmediato fue “mantener la unidad” como señalaron entrevistados de los distintos movimientos. Esta unidad fue puesta a prueba tanto por los gobiernos de Macri y Fernández, como por funcionarios y autoridades de los distintos niveles del estado como agregaron las fuentes consultadas.

Desde la promulgación de la Ley de Emergencia Social 27.345 militantes, referentes, cuadros técnicos y dirigentes de los movimientos populares se sumaron -en muchos casos volvieron- a la función pública. Con ellos llevaron sus ideas y conceptualizaciones de la economía popular, y también las tensiones existentes. Las tres grandes políticas detonadas a partir de la irrupción de los Cayetanos - el SSC, el RENATEP y el RENABAP- ganaron espacios en Ministerios y Secretarías a nivel nacional desde Trabajo, Desarrollo Social e Integración Urbana. Este proceso atravesó las gestiones de Juntos por el Cambio y el Frente de todos y se encuentra en pleno desarrollo y profundización hacia áreas provinciales y municipales. Se observa, en consecuencia, una superación en crecimiento de la idea denunciada por varios investigadores entrevistados de que “el Estado no ve” o “invisibiliza las demandas” de los sectores populares.

Un riesgo latente de este paso del movimiento social a la gestión pública, es bien advertido por el Director del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) entrevistado, quién señala que “El Estado está loteado entre las distintas orgas”. La metáfora catastral ilustra con elocuencia los desafíos en términos de coordinación inter-estatal, que de no tratarse pueden resultar catastróficos para el desarrollo de las políticas de acompañamiento a los sectores populares. Se ha detectado que los movimientos se reparten liderazgos en secretarías y direcciones nacionales⁴⁰, con alto nivel de interdependencia, por lo que es clave mantener canales de comunicación fluidos y superar visiones segmentadas para llevar a buen puerto el SSC.

Al respecto, varios entrevistados señalaron la necesidad de profundizar el entendimiento por parte de los distintos niveles y dependencias del estado de la nueva realidad de la economía popular. En pos de ello, muchos sugieren la revisión de la literatura

⁴⁰ Por ejemplo, en la cúpula de la Secretaría de Economía Social encontramos a referentes del Movimiento Evita, y en la Dirección Nacional de Terminalidad Educativa, subordinada a la primera, dirigentes de la CCC-PCR. Lo mismo sucede en el RENATEP, donde encontramos líderes de la UTEP/Movimiento y Evita, o el RENABAP, a cargo de referentes del MTE y Barrios de Pie, según la unidad ejecutora que se observe.

generada por los mismos autores y dirigentes del sector, que como hemos visto, han conceptualizado en profundidad los principales aspectos que atraviesan esta nueva forma de trabajo. Consideramos, en acuerdo con varios de los informantes claves consultados, que el estudio del fenómeno se ve enriquecido desde las reflexiones que surgen de las prácticas concretas de los protagonistas en el territorio y en cercanía con el trabajador de la economía popular.

En lo que respecta a la arena electoral, tanto desde la UTEP, como desde la CCC-PCR, Barrios de Pie-Libres del Sur, el Movimiento Evita, los referentes consultados se expresaron de alguna u otra forma acerca de la construcción de una alternativa de poder popular. Esta construcción se relaciona a la búsqueda de ampliación de derechos para los sectores populares. Así mismo, los entrevistados coincidieron en que estamos en un momento muy incipiente de este proceso, en el que se destaca la “unidad” y la “alianza táctica” entre los principales movimientos. Un segundo factor en el que coinciden los entrevistados es en señalar una sub-representatividad de los intereses del sector en los partidos políticos tradicionales, que apenas hacen lugar a los movimientos en las amplias coaliciones electorales.

En este sentido, y en relación con nuestra preocupación acerca del clientelismo electoral, académicos entrevistados apuntan que el sector “no empuja los grandes resultados electorales” y que “la tensión entre los movimientos populares y el Estado Nacional es muy grande, es mucho más probable que pueda existir el clientelismo en el nivel de los municipios”. Consultando a referentes de base y funcionarios municipales, por su parte, constatamos la existencia de un principio de disputa entre las organizaciones sociales y los mediadores -punteros- políticos tradicionales asociados a los Intendentes. Por ejemplo, una dirigente de la UTEP en Tres de Febrero señalaba “Con Curto nos llevábamos a las patadas, pero con Valenzuela podemos hablar y negociar bastante”⁴¹.

Esto nos da una pauta de que la política de los movimientos populares continúa siendo a la fecha una construcción sectorial, con amplio margen de los dirigentes de base para entablar negociaciones en pos de los intereses declarados. Se refuerza así la intuición de que el SSC no está en el abanico de la oferta de los programas se intercambian por votos. Varios de los entrevistados sugirieron observar los resultados electorales para comprobar esto último.

⁴¹ En referencia a la relación de su organización de base con el histórico Intendente por 24 años del Partido Justicialista, Hugo Curto, y el actual intendente de la alianza “Juntos por el cambio”, Diego Valenzuela.

Recogiendo el guante, hemos elaborado el Cuadro 3, dónde intentamos observar al sector de la economía popular en relación a la gestión provincial y resultados de las elecciones legislativas de 2021.

Cuadro 3: Inscriptos al RENATEP a Agosto 2021 vs. Resultados Elecciones Legislativas 2021

Provincia	Inscriptos en RENATEP a Agosto 2021	Inscriptos RENATEP / Porcentaje del Total	Gestión Poder Ejecutivo Provincial 2021	Ganadores Elecciones Legislativas noviembre 2021
Buenos Aires	731.248	36,66%	Frente de Todos	Juntos por el Cambio (JPC)
Chaco	117.349	5,88%	Frente de Todos	Frente de Todos (FDT)
Tucumán	116.108	5,82%	Frente de Todos	Frente de Todos
Salta	115.022	5,77%	Frente de Todos	Frente de Todos
Santiago del Estero	101.235	5,08%	Frente de Todos	Frente Cívico por Santiago (FDT)
Santa Fe	94.129	4,72%	Frente de Todos	Juntos por el Cambio
Misiones	88.738	4,45%	P. de la Concordia Social	Juntos por el Cambio
Córdoba	83.722	4,20%	Unión por Córdoba	Juntos por el Cambio
Jujuy	81.911	4,11%	Cambia Jujuy (JPC)	Cambia Jujuy (JPC)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	65.909	3,30%	Juntos por el Cambio	Juntos por el Cambio
Formosa	65.853	3,30%	Frente de Todos	Frente de Todos
Entre Ríos	53.739	2,69%	Frente de Todos	Juntos por Entre Ríos (JPC)
San Juan	50.663	2,54%	Frente de Todos	Frente de Todos
Corrientes	47.597	2,39%	Juntos por el Cambio	Eco + Vamos Corrientes (JPC)
Mendoza	47.090	2,36%	Juntos por el Cambio	Frente Cambia Mendoza (JPC)
Catamarca	24.737	1,24%	Frente de Todos (FDT)	Frente de Todos
San Luis	21.647	1,09%	Frente de Todos	Unidos por San Luis (JPC)
Río Negro	20.344	1,02%	Juntos Somos Río Negro	Juntos Somos Río Negro
La Rioja	18.998	0,95%	Frente de Todos	Frente de Todos
Neuquén	15.336	0,77%	Movimiento Popular Neuquino	Movimiento Popular Neuquino
Chubut	12.847	0,64%	Frente de Todos	Juntos por el Cambio

Santa Cruz	9.494	0,48%	Frente de Todos	Cambia Santa Cruz (JPC)
Tierra del Fuego, Antártida e Islas	5.987	0,30%	Frente de Todos	Frente de Todos
La Pampa	4.979	0,25%	Frente de Todos	Juntos por el Cambio
Total registrados declarados*:	1.994.682	100%		

**Se omiten los registrados que no han declarado Provincia de residencia.*

Fuente: Elaboración propia en base a RENATEP (2021) y datos de la Dirección Nacional Electoral

Buscamos comprender si hay algún tipo de relación entre los movimientos populares y los resultados electorales. Para observar al universo de los movimientos populares lo ideal sería contar con los datos titulares del Salario Social Complementario por provincia, pero los mismos no se encuentran publicados ni han sido conseguidos por el autor. Tomamos entonces un proxy, que son los los inscriptos al RENATEP, condicionalidad básica para recibir el SSC, con hipótesis de que son las Unidades de Gestión (UG) a cargo de los movimientos sociales las que inscriben a los titulares. Para observar si hubo algún tipo de movilización electoral, podemos ver por un lado qué coalición ocupaba la gestión del poder ejecutivo provincial a agosto de 2021 (para coincidir en fechas con los datos disponibles del RENATEP), y qué coalición ganó las elecciones legislativas del mes de noviembre de 2021. La presunción en este caso, sería que de haber utilización clientelar del SSC por parte de los movimientos populares, veríamos algún tipo de empuje a favor de la coalición de gobierno en gestión a agosto de 2021.

A priori, no se observa ningún tipo de relación entre el universo de los movimientos populares que favorezca a ninguna coalición electoral. De la misma forma, no hay evidencia suficiente para suponer la movilización de votantes en situación de pobreza a favor del Partido Justicialista. Se observan varios cambios entre las coaliciones gobernantes y los resultados de las elecciones legislativas, y a nivel general, la hegemonía fue de la alianza “Juntos por el cambio”.

Sería interesante en el futuro profundizar este aspecto del estudio, accediendo a los datos de titulares del SSC y viendo con más detalle la repartición de cupos a nivel municipal, para observar si hay algún tipo de correlación. Mientras tanto, las evidencias disponibles no permiten acceder a indicios de prácticas clientelares en torno al SSC en el sentido electoral. De

todas formas, cabe preguntarse como señaló un dirigente entrevistado: “¿Y si es clientelar, qué?”.

6. Conclusiones

El Salario Social Complementario es una de las políticas laborales más relevantes de los últimos tiempos. Se trata ante todo, de un derecho conquistado por los trabajadores de la economía popular organizados. Como cuerpo de derechos se yergue sobre la necesidad vívida de millones de personas cuya condición de pobreza deriva de las sucesivas crisis que ha atravesado el país en su historia. Es una conquista tomada por la fuerza y la presión desde las bases, no es fruto de una teorización desde las élites políticas, burocráticas o académicas. A través de una historia de luchas, movilizaciones y conceptualizaciones que nacen de la práctica, un nuevo sector se ha auto-reconocido y ha logrado institucionalizar la protección de las leyes para sus *diversas formas* de trabajo. Lo han conquistado trabajadores, una amplia mayoría de personas que se reconocen en el trabajo, que pueden venir de los barrios populares y vivir en situaciones de pobreza, pero se consideran ante todo trabajadores. La economía popular se ha organizado con y desde los movimientos populares, un actor que gana cada vez más sentido y espacios en el debate político en Argentina.

Los movimientos populares han demostrado la capacidad para pasar de la protesta social a la propuesta política. Han organizado a una gran masa de los sectores pobres y populares, a razón de años de ollas populares, merenderos, marchas y sobre todo una presencia territorial de una arraigada conciencia social, solidaria y comunitaria. Con ideas heterogéneas -que van desde el comunismo revolucionario, la doctrina justicialista o el catolicismo social- primó la experiencia de una práctica común en los sectores populares para que cada movimiento comprendiera la necesidad de una alianza táctica para avanzar en la conquista de derechos. Entre los movimientos se comprendió que se debía construir más sobre los consensos que sobre los disensos, que la *unidad es superior al conflicto* a la hora de hacer política transformadora.

Desde la organización social se comprendió a la persona en situación de pobreza como “trabajador”, “compañero”, “hermano”, “familia”, hasta forzar al marco legal de aplicación al reconocimiento de estas *subjetividades* (Fernández-Álvarez, 2018). Esto representa un factor

sustancial, al abordar la creación de normativa desde la visión y el entendimiento de las *masas* más que desde las *élites*, comprendiendo estos nuevos *tipos de lazos sociales* (Auyero, 2002). No se toma la pobreza como una masa de personas sin organización, sin opción política, como una suma de autonomías individuales, sino que se reconoce pertenencia y la organización social en el centro de una nueva forma de construir derechos “*asumiendo los trabajadores y trabajadoras de la economía popular el más pleno sentido del rol creativo*” -como señalaban los entonces diputados nacionales De Ponti y Grosso en su introducción al texto de Grabois (2016).

En los aspectos de diseño del SSC como un programa de transferencia condicionadas de ingreso hallamos el protagonismo de los movimientos populares ejerciendo una profunda construcción comunitaria. Hemos observado una política en desarrollo, dónde los actores que la impulsan se encuentran en la gestión pública en tensión con las *buenas prácticas* de la literatura clásica de los PTC. Hemos detectado más indicios de externalidades positivas que negativas, y resaltamos la importancia del desarrollo de los roles de género en el campo popular.

Advertimos que la tensión en el *monto* y la creación de liderazgos en las unidades de gestión son dos aspectos cruciales a corregir. Del primero, parten las complicaciones sobre el cumplimiento de las *condicionalidades* y en el *mantenimiento*, además de generar la contradicción señalada por el movimiento obrero tradicional de precarización del trabajo. Del segundo, entendemos que puede ser un aspecto a mejorar para acompañar el desarrollo de actividades y proyectos de manera que resulten para el fortalecimiento de las dimensiones *objetivas* y *subjetivas* del trabajo.

En este sentido, comprendemos también que el demandado acompañamiento del Estado al sector resulta primordial para desarrollar el SSC. Consideramos que es menester ahondar en el estudio de iniciativas que puedan fortalecer el financiamiento de proyectos o apoyar al sector con maquinaria y herramientas, el apoyo en el acceso a las cadenas de comercialización y evaluar la creación de un Banco especializado en apoyo a proyectos del sector, cooperativas y unidades de gestión. Sería importante en futuros retoques de diseño, profundizar en el conocimiento de las distintas ramas de la economía popular y las características y particularidades de cada una de estas en las distintas regiones del país.

Respecto a la preocupación por la existencia de prácticas clientelares en los términos propuestos por diversos autores (Auyero, 2002; Murillo, Oliveros y Zarazaga, 2021; Zarazaga

2015), descubrimos la urgencia de replantear, reconceptualizar o problematizar con mayor detenimiento el término mismo de “clientelismo”. El concepto mismo parece haberse construido desde una tradición de *élites*, denostando las formas observadas de organización desde las *masas*. Vemos con preocupación cómo las advertencias de Auyero (2002) sobre el entendimiento desde el punto de vista de políticos de la oposición, periodistas, grupos de poder, acerca del “*electorado clientelar cautivo*” gozan de buena salud en la actualidad. Desde el sector académico nos debemos un replanteo más profundo sobre qué son y qué no son *prácticas antidemocráticas* (Auyero, 2002), para no abonar a la construcción de un sentido común y mediático de acuerdo con los *think tank* de los partidos identificados con el neoliberalismo.

Consideramos que es preocupante acercarse al conocimiento de la realidad social sin tener en cuenta las prácticas populares de construcción política y comunitaria. Creemos que para estudiar la pobreza, pensar políticas, escribir papers o diseñar programas resulta crucial pararse a reflexionar y nutrirse desde la experiencia de los actores que conocen la lucha contra la pobreza de primera mano. Los militantes de base, referentes, dirigentes de organizaciones populares son los mismos habitantes y vecinos de los barrios populares, que organizados y organizadas, tienen mucho para decir. Desde la academia, tenemos aún mucho para escuchar.

Además de constatar que la preocupación por el *clientelismo* en términos electorales no tiene asidero con la realidad en lo que al SSC respecta, hemos detectado cómo el auto-reconocimiento del nuevo sector -la economía popular- provoca más roces, celos y tensiones que colaboración en relación a actores de mediación tradicionales, vinculados a estructuras políticas antiguas. No obstante, es un aspecto plausible de ser profundizado en futuros estudios, bajo la perspectiva clásica del clientelismo que estudiamos en las ciencias sociales. Con diseños de estudio cuantitativos y un mayor acceso a datos públicos, podría verse la correlación entre un programa y su empuje electoral.

Ahora bien, también es válido reflexionar por qué le ponemos una carga valorativa a un modo u otro de hacer política. ¿Estaríamos hablando de estas preocupaciones en términos de *clientelismo* si el actor protagonista fuera una cámara empresarial o un sindicato bancario? ¿No es acaso lo esperable que un sector que conquista un derecho, desee defenderlo, llegando incluso a buscar representar una opción de poder? Tal vez sea que a nuestros anteojos académicos nos gusta teorizar desde categorías que hemos asimilado como propias,

cuándo lejos de ser conceptos neutrales también lleva una cierta carga clasista, valorativa e ideológica.

Estamos de frente a una nueva política de trabajo que surge desde las bases para reconocer los derechos de un nuevo sector social que no deja de crecer. Para comprender los nuevos fenómenos debemos hacer foco en el entendimiento de los postulados que brotan de los mismos actores protagonistas de la economía popular. Tenemos que estar abiertos a comprender la centralidad determinante de los modos de la cultura política de los sectores populares, y tenemos que estar preparados para aceptar que lo que a veces llamamos *clientelismo*, es el modo que tienen los pobres de hacer política.

7. Bibliografía

Listado de bibliografía consultada:

Abramó, L. (2021). Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina (Serie Políticas Sociales 240 ed.). CEPAL.

Acuña, C. y F. Repetto. 2009. "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", en Mariñez Navarro, Freddy y Vidal Garza Cantú (coords.) Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, Miguel Angel Porrúa, México D.F.

Auyero, Javier Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva Perfiles Latinoamericanos, núm. 20, junio, 2002, pp. 33-52 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502003>

Auyero, Javier et. al.; Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship; Latin American Politics and Society, Vol. 51, No. 3 (Fall, 2009), pp. 1-31; Cambridge University Press on behalf of the Center for Latin American Studies at the University of Miami.

Bonvecchi ,Alejandro. Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada; Desarrollo Económico, Vol. 48, No. 190/191 (Jul. - Dec., 2008), pp. 307-339; Instituto de Desarrollo Económico Y Social.

EDSA - UCA. (2022, febrero). Desigualdades estructurales, pobreza por ingresos y carencias no monetarias desde una perspectiva de derechos (2010-2021). Un escenario pre-post Covid-19 de crisis e incertidumbre. Informes de investigación 2022. Encuesta de la Deuda Social Argentina Serie Agenda para la Equidad. UCA. <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2022/2022-Observatorio-Presentacion-Informe.pdf>

Estévez, A., & Esper, S. (2010). El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. Revista del Instituto AFIP. Disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/coaliciones%20defensoras.pdf>

Fernández-Álvarez, M. I. (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. <https://www.redalyc.org/journal/509/50957390002/html/>

Filgueira, Fernando; Carlos Gerardo Molina; Jorge Papadópulos; y Federico Tobar. 2006. “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Molina, Carlos Gerardo (ed.) Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, BID/Planeta, Washington, D.C.

Giraudy, Agustina; The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002); Latin American Research Review, Vol. 42, No. 2 (2007), pp. 33-55, Published by: The Latin American Studies Association.

Grabois, Juan. 2016. La Personería Social, Universidad de Derecho, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria_social.pdf

Grabois, Juan y Pérsico, Emilio. 2015. Trabajo y Organización en la Economía Popular, CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>

Hopp, M. V. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina | Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas. <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/535/500>

Lavinas, Lena; Políticas Sociales en América Latina en el siglo XXI: Los programas de transferencias monetarias condicionadas; Desarrollo Económico, Vol. 54, No. 212 (MAYO-AGOSTO 2014), pp. 3-34; Instituto de Desarrollo Económico Y Social.

Murillo, M. V., Oliveros, V., & Zarazaga, R. (2021, 12 marzo). The Most Vulnerable Poor: Clientelism Among Slum Dwellers. Springer. Recuperado 5 de marzo de 2022, de <https://virginiaoliveros.files.wordpress.com/2021/04/murillo-oliveros-zarazaga-2021-the-most-vulnerable-poor.pdf>

Niedzwiecki, Sara and Pribble, Jennifer; Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile; 2017; Latin American Policy and Society

Norden , Deborah L.; The Policies and Politics of Control: Countering Argentina's Uniformed and Unemployed Protesters; Latin American Politics and Society, Vol. 53, No. 3 (Fall 2011), pp. 83-114; Cambridge University Press on behalf of the Center for Latin American Studies at the University of Miami

OIT, 1993, Informe de la Conferencia. Ginebra, OIT, 199. 123 pág. Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1993/93V09_65_span.pdf.

Papa Francisco, Discurso a los Movimientos Populares, Bolivia, 2015. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/july/documents/papa-francesco_20150709_bolivia-movimenti-popolari.html

Pérsico, Emilio et. al; Economía Popular. 2017. Buenos Aires, Colihue-Encrucijadas.

RENATEP. (2021, agosto). Diagnóstico y perspectivas de la economía popular Reporte Agosto 2021. Argentina Unida. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/renatep_-_diagnostico_y_perspectivas_de_la_economia_popular_reporte_agosto_2021.pdf

RENATEP. (2022, mayo). Características laborales y productivas en la economía popular. Informe abril 2022 - Datos a febrero 2022. Argentina Unida. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/informe_-_renatep_-_abril_2022.pdf

Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda. 2011. Protección social en Argentina, Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.

Sabatier, P., Jenkins, H. (1993). The Advocacy Coalition Framework: An Assesment., en: Sabatier, P. Theories of the Policy Process, Editorial Westview Oxford.

Savall, G. (2018). El Registro Nacional de Barrios Populares. Una experiencia de diálogo político sobre políticas de hábitat desde el territorio. [Manuscrito no publicado] Maestría en Políticas Públicas. Universidad Torcuato Di Tella.

Schipani, A., Zarazaga, R., & Forlino, L. (2021). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina, Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente. CIAS-FUNDAR. <https://cias.ar/wp-content/uploads/2022/03/CIAS-Fundar-Mapa-de-las-poli%CC%81ticas-sociales-en-la-Argentina-22-12-21.pdf>

Valencia Lomelí, Enrique; Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of Their Contributions and Limitations; Annual Review of Sociology, Vol. 34 (2008), pp. 475-498; Annual Reviews

Villatoro P. 2004. Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias. Ser. Polit. Soc. 87. Santiago de Chile: CEPAL.

Wilkis , Ariel; Sociología del crédito y economía de las clases populares / Sociology of credit and the economy of the popular classes; Revista Mexicana de Sociología, Vol. 76, No. 2 (abril-junio, 2014), pp. 225-252; Universidad Nacional Autónoma de México

Zarazaga, Rodrigo; Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por

Hijo y El Programa Argentina Trabaja; Desarrollo Económico, Vol. 54, No. 214 (ENERO-ABRIL 2015), pp. 333-356; Instituto de Desarrollo Económico Y Social

Zarazaga, R. (2014). Los punteros más allá de las elecciones: Una nueva perspectiva a través del caso argentino. *Latin American Politics and Society*, 56(3).
<https://cias.ar/wp-content/uploads/2021/11/15.-Los-punteros-mas-alla-de-las-elecciones.pdf>

Zarazaga, Rodrigo (2014): "Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo 'Argentina Trabaja'", en Carlos Acuña (et.al), *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina, Siglo XXI*, Buenos Aires. SI.

Ziccardi, Alicia; Pobreza, territorio y políticas sociales; *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, No. 4 (Oct. - Dec., 1999), pp. 109-126; Universidad Nacional Autónoma de México

ANEXO 1

Guía de preguntas - Entrevistas semiestructuradas

1. ¿Cuándo y por qué se forma la alianza de “los Cayetanos”?
2. ¿Qué ideas comparten en esta alianza? ¿Cuáles ideas “entran en tensión”?
3. ¿Dónde nace la idea de “economía popular”?
4. ¿Cómo sucedió la implementación efectiva del SSC entre los años 2017 y noviembre de 2022?
5. ¿Cómo se inscribía una persona física en 2019 para recibir el SSC?
6. ¿Cómo influyó el contexto de Pandemia en los reclamos de los movimientos sociales entre 2020 y 2021?
7. ¿Cómo se contacta una persona física con una unidad de gestión? ¿Qué factores considera claves para ello?
8. ¿Cómo entiende el rol del referente barrial de un movimiento en la inscripción de una persona física?
9. ¿Qué sucede cuándo una persona física que cumple los requisitos de ingresos, sin pertenencia a ningún movimiento social o político desea recibir el SSC?
10. ¿Cómo nace la idea de un SSC?
11. ¿Cuándo cree que surgió el concepto de un SSC igual al 50% del Salario mínimo vital y móvil?
12. ¿Cómo se reparten el poder en la gestión pública los distintos movimientos?
13. ¿Cree que el referente barrial, o líder del movimiento en el territorio, pueda pedir algo a cambio de la inscripción al Programa?
14. ¿Cómo observa las capacidades estatales para llevar adelante el SSC?
15. ¿Considera que el SSC debe ser gestionado por funcionarios que a su vez son militantes de las organizaciones populares?
16. ¿Cómo ha visto la voluntad política de la actual gestión de gobierno a nivel nacional en relación al SSC? ¿Cómo vió a la gestión anterior? ¿Nota cambios?

17. ¿ Considera que existe una adecuada disponibilidad y previsión de recursos?

18. ¿Cómo se da la relación entre los referentes de los movimientos populares en el territorio con los mediadores políticos tradicionales?

19. ¿Cómo se da la relación con los intendentes y gobernadores?