


Políticas públicas para la economía popular en la Argentina: tensiones, avances y perspectivas

Public policies for the popular economy in Argentina: tensions, advances and perspectives

Ana Logiudice

Universidad Nacional de Moreno. Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas (CEGOPP) / Universidad Nacional de Buenos Aires. Instituto de Estudios de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Argentina.

analogiudice@gmail.com

 0009-0003-3063-0804

Recepción: 20 de junio de 2023

Aceptación: 25 de septiembre de 2023

Publicación: 15 de octubre de 2023

Resumen: El presente documento analiza el proceso de institucionalización de políticas para la economía popular durante el gobierno del Frente de Todos (2019 a 2023), cuya particularidad reside en alojar, como parte de la coalición del gobierno, a las organizaciones sociales de la economía popular. En este orden, el trabajo analiza la modalidad de implementación, es decir, el tipo de instrumentos estatales a los que dio lugar, así como las tensiones emergentes de dicha implementación. Para cumplimentar este objetivo, se asume un abordaje cuali-cuantitativo que integra técnicas de análisis documental, relevamiento de información periodística, realización de entrevistas a informantes clave, con producción de datos estadísticos de tipo presupuestario y prestacional. La hipótesis que orienta el trabajo sostiene que las políticas han alcanzado un grado de institucionalización incipiente, a partir de la puesta en marcha de programas hasta entonces relegados, así como de la mano de la implementación de nuevas intervenciones relativas a un conjunto variado de problemáticas ligadas a la reproducción de la vida. Sin embargo, se argumenta que ha habido dificultades para institucionalizar aquellas acciones capaces de transformar con mayor fuerza la estructura productiva y social, tanto como para visibilizar y reconocer las formas de actividad en su condición de trabajo explotado. Las políticas efectivamente implementadas dan cuenta del continuo protagonismo político de las organizaciones de la economía popular, pero también de la reconversión de algunas de sus propuestas en los cánones de programas más convencionales, en un contexto de crisis económica y política.

Palabras clave: Economía popular, Políticas públicas, Empleo subsidiado, Crisis.

Abstract: This document analyzes the process of institutionalization of policies for the popular economy during the Frente de Todos government (2019 to the present), whose particularity lies in hosting, as part of the government coalition, the social organizations of the popular economy. For this, the article analyzes the modality of implementation, that is, the type of state instruments to which it gave rise, as well as the emerging tensions during the implementation process. To fulfill this objective, a qualitative-quantitative approach is assumed that integrates documentary analysis techniques, survey of journalistic information, interviews with key informants with the production of statistical data of a budgetary and benefit nature. The hypothesis that guides the work maintains that the policies have reached a degree of incipient institutionalization, from the implementation of old programs, as well as the creation of new interventions

Cita sugerida: Logiudice, A. (2023). Políticas públicas para la economía popular en la Argentina: tensiones, avances y perspectivas. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 18, e038. <https://doi.org/10.24215/27969851e038>



EDICIONES
DE LA FAHCE



Esta obra está bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional

related to a varied set of problems related to the reproduction of life. However, it is argued that there have been difficulties to institutionalize those actions capable of transforming the productive and social structure with greater force, as well as to make visible and recognize the forms of activity in their exploited labor condition. The policies actually implemented show the continuous political leadership of popular economy organizations, but also the reconversion of some of their proposals into the canons of more conventional programs, in a context of economic and political crisis.

Keywords: Popular Economy, Public Policies, Subsidized Employment, Crisis.

Introducción

El mercado de trabajo argentino se caracteriza por una fractura profunda entre un segmento de trabajadores registrados y protegidos y otro que no lo está (Salvia, 2022). Si bien el desempleo disminuyó luego de la crisis de 2001/2002, y se dio marcha atrás con una parte importante de la legislación flexibilizadora que se había dictado en la década anterior, la precariedad y la informalidad laboral se cristalizaron como rasgos distintivos del mercado de trabajo local (Arakaki, Graña, Kennedy y Sánchez, 2018). Esta situación se tradujo en nuevos problemas para la generación de ingresos y en la persistencia de las condiciones de pobreza, que el sistema de protección social fue incapaz de revertir, pese a la ampliación que experimentó en la poscrisis como resultado de la internalización de demandas de los sectores populares.¹ En este marco, algunas de las organizaciones de trabajadores desocupados que emergieron durante la década de los noventa como respuesta a la problemática del empleo y los ingresos, y que se consolidaron como protagonistas de la crisis de los años 2001 y 2002, comenzaron a reconocerse como organizaciones de trabajadores de la economía popular, lo que dio lugar a la formación de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en el año 2011 y a la obtención, durante el gobierno de Cambiemos, de la sanción de la Ley de Emergencia Social por la que se implementó el Salario Social Complementario (SSC).

El presente trabajo se propone analizar el proceso de institucionalización de las políticas públicas destinadas a la economía popular en la Argentina durante el gobierno del Frente de Todos (2019 a 2023), uno de cuyos rasgos distintivos fue la incorporación de las organizaciones a la coalición política y al elenco de funcionarios estatales,² con el objeto de analizar su modalidad de implementación, es decir, el tipo de herramientas de intervención

1 Los gobiernos progresistas surgidos en la región en el contexto del ciclo de impugnación al neoliberalismo, entre ellos los gobiernos kirchneristas, se basaron en el establecimiento de “pactos de consumo y empleo”, que buscaron satisfacer las demandas materiales que habían planteado los sectores populares como consecuencia de los procesos de ajuste neoliberal (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018).

2 Diversos referentes políticos de las organizaciones de trabajadores de la economía popular fueron incluidos en las listas de candidatos del Frente de Todos.

estatal a las que ha dado lugar, y también el de dar cuenta de algunas de las tensiones y problemáticas que la han atravesado. En este sentido, la hipótesis que sostiene este trabajo afirma que, desde esa fecha, las políticas públicas vinculadas con la economía popular han alcanzado un grado de institucionalización incipiente, que dio lugar a la creación de programas demandados por las organizaciones de la economía popular, así como a la puesta en marcha de iniciativas formuladas previamente, cuya implementación había sido relegada por el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Algunas de estas iniciativas (como el SSC), a la vez que han sido el resultado de la capacidad organizativa alcanzada por los movimientos de trabajadores de la economía popular, han consolidado el protagonismo político de estas organizaciones, en un contexto de deterioro económico y social. Sin embargo, han debido enfrentar transformaciones respecto de la forma en la que habían sido concebidas por parte de las organizaciones de la economía popular. Finalmente, se sostiene que ha habido dificultades para institucionalizar aquellas acciones capaces de transformar con mayor fuerza la estructura productiva y social, así como para visibilizar y reconocer las formas de actividad en su condición de trabajo explotado.

La economía popular reúne un conjunto diverso de actividades (ReNaTEP, 2022), así como una variedad importante de formas de producción y organización, tanto colectivas como individuales (Fernández Álvarez, 2018). Estas formas de trabajo “no estandarizadas” tienen como denominador común la ausencia de patrón, de salarios y de derechos. Su emergencia se explica por las particularidades de la estructura socioproductiva argentina, pero también por las tendencias globales del capitalismo contemporáneo. Aunque el estudio sobre la economía popular podría abordarse a partir de la noción de trabajo informal, dicha categoría no permite poner de relieve la dimensión política del proceso de constitución de las organizaciones de la economía popular como actoras de la política pública. Por este motivo, antes que un conjunto claramente delimitado de relaciones socioproductivas (Chena, 2022), la perspectiva teórica asumida en este trabajo considera la economía popular como una categoría “nativa” (Arango, Chena y Roig, 2017) de carácter reivindicativo, que busca visibilizar un conjunto de actividades cuya finalidad radica en sostener la vida (Fernández Álvarez, 2016; Vélez y Tomatis, 2022), en tanto sujetas a los mismos mecanismos de explotación indirectos propios del sistema capitalista. Estas actividades, si bien se encuentran al margen de la relación salarial, y por ende del reconocimiento de los derechos laborales, producen excedentes que son reapropiados por el capital (Grabois y Pérsico, 2014) o bien contribuyen a la reproducción social de los y las trabajadoras que los producen. Entre las últimas se cuentan las actividades sociocomunitarias, que usualmente son consideradas como “no económicas”. Desde este punto de vista, las organizaciones de la economía popular se han caracterizado por problematizar un conjunto diverso de

actividades, ampliando la noción misma de trabajo e incluyendo otras problemáticas entre sus demandas, como el hábitat popular y el género. De este modo, la economía popular se ha distinguido por demandar un conjunto variado de políticas para amparar su actividad y ampliar sus derechos.

La noción de economía popular interactúa con aquella de economía social, de modo tal que algunos autores las consideran parte de una misma categoría. Por su intermedio, se busca dar cuenta de la existencia de “otra economía”; es decir, una economía orientada por principios éticos diferentes de aquellos de la valorización capitalista (Coraggio y Loritz, 2022). Sin embargo, estos estudios se han consagrado al análisis de prácticas socioeconómicas autogestivas de carácter solidario y colectivas (Hintze y Vázquez, 2011), que no dan cuenta de las formas populares de autoempleo (individual) que la categoría (nativa) de economía popular ha buscado incluir. Por otra parte, la economía popular puede distinguirse de aquella de economía social, ya que, si bien esta última denominación procura sistematizar un conjunto de experiencias comunitarias, su formulación proviene centralmente del ámbito académico (Vélez y Tommatis, 2021).

A diferencia de lo ocurrido con las políticas enmarcadas en la economía social, que han sido largamente estudiadas, las iniciativas públicas emergentes de la economía popular lo han sido menos.³ Asimismo, los estudios sobre la economía popular se han centrado en otros aspectos del fenómeno, como el proceso de organización y los repertorios de protesta (Fernández Álvarez, 2018; Muñoz y Villar, 2017), las estrategias de reproducción (Fernández Álvarez, 2016) y la construcción de su subjetividad y su identidad (Palumbo, 2022). Entre los estudios sobre la institucionalización de estas políticas se destacan los trabajos relativos a la creación del SSC (Muñoz, 2018; Natalucci y Mate, 2020). Algunos estudios han analizado en forma conjunta las políticas de economía social y aquellas de economía popular, con miras a establecer su capacidad de protección (Deux Marzi e Hintze, 2022). Finalmente, otros trabajos se centran en la relación de estas políticas con aquellas de asistencia y en las tensiones y desafíos que acarrea su implementación, desde la perspectiva (y las aspiraciones) de las organizaciones de la economía popular (Stratta, 2022; Maldovan Bonelli, 2018). En ocasiones, algunos de estos trabajos, que analizan la economía popular como un sujeto político, se distinguen por atribuirle un carácter potencialmente emancipatorio, lo que dificulta la comprensión de las limitaciones estructurales que enfrentan estos movimientos sociales a la hora de promover la construcción de políticas públicas para el sector. En este sentido, este artículo busca, por un lado, actualizar el análisis para incluir los procesos de institucionalización más recientes y, por otro, proponer una clave de lectura que permita poner en relación la dinámica de la

³ Respecto de las políticas de economía social ver, entre otros, Hopp, 2020.

institucionalización de políticas con la problemática de la construcción de legitimidad estatal en el marco de un contexto signado por la crisis económica, social y política (Piva, 2022).

Dado que el presente trabajo se propone analizar el proceso de institucionalización de políticas como respuesta a las demandas promovidas por las organizaciones de la economía popular, resulta pertinente adoptar el modelo de análisis de políticas públicas desarrollado por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1982), según el cual las políticas públicas constituyen sucesivas tomas de posición estatal frente a cuestiones socialmente problematizadas. De esta forma, este enfoque considera que las posiciones que asume el Estado son el producto de la movilización de actores que demandan la intervención pública como modo de resolución del conflicto, de forma tal que el énfasis analítico está puesto en la dinámica establecida entre los actores, sus definiciones de la cuestión y los recursos movilizados para su problematización, antes que en la evolución del "problema" definido en términos sustantivos. El derrotero de la política pública sigue, pues, el ciclo vital –de emergencia, desarrollo y eventual resolución– de la cuestión socialmente problematizada, entendida esta última como la salida de la agenda de temas vigentes. La agenda constituye, entonces, un nivel de análisis específico dentro del modelo teórico-metodológico, en conjunto con el del contexto -que explica el surgimiento de la cuestión- y el de la estructura social –que condiciona el surgimiento de actores y los recursos movilizados por estos- (Oszlak y O'Donnell, 1982). El abordaje del nivel de la agenda pública cobra relevancia, ya que las diferentes cuestiones que conviven en ella experimentan condicionamientos mutuos que afectan su derrotero histórico (Oszlak y O'Donnell, 1982). Ello pone de manifiesto que los actores involucrados en las políticas (clases, fracciones de clase e individuos estratégicamente situados) carecen de un control completo de la situación de interacción, de modo tal que cuentan con una racionalidad acotada para plantear sus demandas y llevar adelante sus tomas de posición (Oszlak y O'Donnell, 1982).

El abordaje de la etapa de desarrollo de la cuestión socialmente problematizada conlleva el análisis de la toma de posición del Estado, sea esta por acción o por omisión (Oszlak y O'Donnell, 1982). Una vez producida la toma de posición estatal emergen, por su parte, reposicionamientos de los actores no estatales involucrados, al tiempo que se desencadena una serie de repercusiones intraburocráticas de tipo horizontal (en términos de modificaciones de la división del trabajo y la especialización funcional de las agencias estatales involucradas) y vertical (en materia de relaciones jerárquicas entre las dependencias estatales). Como resultado, las tomas de posición estatal frente a cuestiones socialmente problematizadas se reflejan en la arquitectura institucional del Estado, que tiende a fragmentarse y diferenciarse internamente. En palabras de Oszlak, "las sucesivas adiciones y segmentaciones tienden a producir una dispersión institucional inmanejable.

Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientan su actividad de acuerdo con estrechos criterios sectoriales o funcionales” (1980, p. 12).

En cuanto a las políticas seleccionadas para esta indagación, dada la heterogeneidad de la economía popular antes referida, la determinación de los programas a analizar devela cierta complejidad pues tampoco constituyen un universo estable y predeterminado. En este orden, existen diversos modos de delimitar tales políticas: 1) en función de lo que el Estado postula como programas específicamente destinados a la economía popular (y que, por tanto, pueden conformar, en los hechos, intervenciones de otra índole); 2) partiendo de las políticas y programas que efectivamente amparan a estos trabajadores (que pueden acceder a otras políticas no específicas); o bien 3), sobre la base de aquellas intervenciones cuya génesis ha sido promovida directamente por las organizaciones de la economía popular. Teniendo en cuenta que la definición de la economía popular resulta inescindible de su carácter reivindicativo, la delimitación del universo de análisis se efectuará sobre la base de las demandas de institucionalización formuladas por los actores de la economía popular.

La presente investigación se basa en un abordaje metodológico que integra técnicas cuantitativas y cualitativas, combinando fuentes primarias y secundarias de información. Además de la utilización de información presupuestaria (incluyendo la de índole prestacional) y del análisis documental de la normativa y de la información institucional de los programas, que dan carnadura a las políticas públicas, la realización de entrevistas a informantes clave y el relevamiento de las fuentes periodísticas permiten develar la trama de actores participantes y sus posiciones a lo largo del período analizado.

Este artículo se organiza en cinco apartados. En el primero se analizan los lineamientos iniciales del gobierno del Frente de Todos, dando cuenta de las diferentes orientaciones de la política pública y sus repercusiones sobre la economía popular. En el segundo se examinan los cambios en las políticas públicas a partir de la pandemia y su incidencia en la progresiva consolidación de los planes de empleo subsidiado como herramienta privilegiada de intervención. En tercer lugar, se analizan el derrotero posterior de los planes de empleo subsidiado y sus sucesivas transformaciones, mientras que en el cuarto apartado se analizan las restantes políticas para la economía popular impulsadas durante este período. Finalmente, en el último acápite se extrae un conjunto de conclusiones.

1. El gobierno del Frente de Todos: entre la asistencia tradicional y la economía popular

El proceso de institucionalización de las políticas para la economía popular se inició bajo el gobierno de Cambiemos a partir de la sanción de la Ley de Emergencia Social, por la que se creó el Salario Social Complementario (SSC) y, posteriormente, mediante el establecimiento del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). El Registro de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) y el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social, que estaban contemplados en la ley, no fueron puestos en marcha. Esta implementación del SSC desvinculada de la constitución del Registro de Trabajadores implicó la incipiente transformación de la nueva herramienta en un programa de transferencias monetarias. Este vino a sumarse a los ya existentes: el programa Argentina Trabaja - Ingreso Social con Trabajo (PRIST-AT), primero, y el Programa Hacemos Futuro (HF), después. En razón de la conflictividad social creciente que enfrentó el gobierno de Macri, y más allá de la voluntad de este de acotar la injerencia de las organizaciones sociales en la gestión de la asistencia social, el SSC registró un crecimiento importante (Logiudice, 2021).

La llegada al gobierno del Frente de Todos implicó un nuevo hito en el proceso de institucionalización de la economía popular. A diferencia de lo ocurrido en la gestión anterior, la coalición triunfadora incluyó expresamente a las organizaciones de la economía popular, de modo tal que sus referentes se integraron al elenco de funcionarios gubernamentales. En este marco, sus dirigentes (algunos de ellos, provenientes de estratos populares) se hicieron cargo de áreas como las de economía social, asociativismo, agricultura familiar y campesina, actividades de reciclado, urbanización de barrios populares y empresas recuperadas, entre otras. Las áreas se repartieron conforme la trayectoria de cada organización, aunque los referentes del Movimiento Evita tendieron a ocupar puestos de mayor relevancia política y manejo de recursos.⁴

En forma paralela a la asunción del nuevo gobierno, las organizaciones de la economía popular integrantes de la CTEP, en conjunto con Barrios de Pie, el Frente Darío Santillán y la Corriente Clasista y Combativa, decidieron la conformación de la Unión de

⁴ Las designaciones incluyeron, entre otras, el nombramiento de Emilio Pérsico, del Movimiento Evita, a cargo de la Secretaría de Economía Social, en la que también fueron designados dos especialistas del Movimiento Evita y dirigentes del Movimiento de Trabajadores Excluidos, de Barrios de Pie y del Movimiento Popular La Dignidad. En el Mercado Central quedó a cargo un referente del Movimiento de Trabajadores de la Tierra. Las designaciones también se extendieron a otros ministerios, incluyendo los de Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas; Ambiente y Desarrollo Sostenible, con diferentes grados de responsabilidad.

Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), cuya constitución fue celebrada por el gobierno nacional.

Para enfrentar el deterioro económico y social heredado de la gestión de Cambiemos (Basualdo, Manzanelli, Castells y Barrera, 2019), durante los primeros meses de gestión el gobierno de Alberto Fernández puso en marcha un programa de transferencias monetarias para la compra de alimentos,⁵ al tiempo que procedió a reformular los planes de empleo subsidiado, reuniendo el SSC con el Plan Hacemos Futuro en un solo programa de empleo subsidiado denominado “Potenciar Trabajo”.⁶ El gobierno buscaba reestablecer la realización de la contraprestación laboral a cambio de las transferencias recibidas. Se trataba de una impronta que había caracterizado las gestiones kirchneristas previas y que apuntaba a limitar la asistencia para favorecer la creación de “empleo genuino”, derivada de la persistencia de una matriz de política social “trabajocéntrica” (Arcidiácono, 2012). Para el caso de aquellas unidades de gestión conformadas por organizaciones no gubernamentales, la autoridad de aplicación era la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social.

Los trabajadores participantes en el Programa recibían un monto equivalente al SSC, que alcanzaba la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) y resultaba compatible con la percepción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de los programas alimentarios. Si realizaban una actividad de contraprestación adicional o una capacitación, los perceptores podían recibir un pago equivalente a la totalidad del SMVM. Para incorporarse, debían inscribirse en el RENATEP, cuya efectiva implementación se estaba diseñando.

Las intervenciones estatales desplegadas desde el primer momento ponen de manifiesto algunas de las problemáticas y tensiones que atravesarían posteriormente la gestión del Frente de Todos. Por un lado, se otorgaba a los referentes de estas organizaciones el control de buena parte de la ejecución del programa, lo que fortalecía su protagonismo político. Por otro, el gobierno subsumía el SSC en un programa de empleo subsidiado de un formato similar a aquellos que habían surgido en la década de los noventa, y que habían caracterizado la asistencia social durante la crisis⁷ y en el período inmediatamente posterior a ella (Felder, Patroni, Logiudice y Bascuas, 2023). Así, en lugar de funcionar como una transferencia que reconociera la labor de los trabajadores de la

5 Se trata de la Tarjeta Alimentar, creada en el marco del Plan “Argentina contra el Hambre”, aprobado por Resolución 8/2020.

6 Resolución 121/2020.

7 Nos referimos al Plan Trabajar y el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupado/as, respectivamente.

economía popular, complementando los ingresos obtenidos en el marco del desarrollo de su actividad, el SSC terminó por convertirse en un “plan” para trabajadores desocupados y/o informales, con lo que se consolidó la tendencia esbozada durante el gobierno previo.

En forma paralela, el impulso dado a la economía popular fue de la mano del empuje que recibió la economía social. Entre otras medidas, el Instituto de Asociativismo y Economía Social (INAES) fue traspasado desde el Ministerio de Desarrollo Social, del que históricamente había dependido, al Ministerio de Desarrollo Productivo. Asimismo, la gestión buscó ampliar la presencia territorial de la institución, procurando la articulación directa con los municipios.

2. La pandemia: recalculando la dirección de la asistencia

La pandemia de COVID-19 desatada en los primeros meses de 2020 llevó al gobierno a declarar la emergencia sanitaria, estableciendo el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio de la población.⁸ Ello obligó a una readecuación de las políticas públicas, con el objeto de atender a la caída de la economía derivada de la cuarentena. Del conjunto de intervenciones estatales desplegadas en este contexto se destacaron dos. Por un lado, el gobierno creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP),⁹ que estaba orientado a asistir al sector privado formal. El Estado se hacía cargo del pago de una asignación complementaria para los trabajadores y las trabajadoras de las empresas, al tiempo que se autorizaba a los empleadores a reducir hasta el 95 % el pago de las contribuciones patronales. Por otro lado, y con el objeto de atender a quienes no se encontraban en relación de dependencia o no contaban con un empleo registrado, el gobierno nacional creó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE),¹⁰ que consistía en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional para los desocupados y trabajadores informales, los monotributistas de bajos ingresos y los y las trabajadoras de casas particulares. Paralelamente, el INAES también puso en marcha un conjunto de políticas para adecuar las herramientas de ayuda económica que el gobierno había diseñado a las necesidades que la nueva coyuntura planteaba a las cooperativas y mutuales (Muñoz y Zamora, 2021).

Las políticas implementadas durante la pandemia develaron la persistencia y la profundidad de los problemas en materia de inserción laboral y generación de ingresos (González, 2022). La estimación inicial del gobierno era que se inscribirían 3,6 o 4 millones de personas, pero el total de postulantes alcanzó los 13,4 millones de personas, de las

8 Decreto 297/2020.

9 Decreto 332/2020.

10 Decreto 310/2020.

cuales 8,9 millones accedieron al subsidio; es decir, el equivalente del 32 % de la población total del país entre 18 y 65 años. La subestimación del universo de inscriptos al IFE generó problemas de implementación, y la magnitud de las erogaciones presupuestarias involucradas provocó que se suspendiera la ejecución del Programa (Gené y Vommaro, 2022). Para compensar esta situación, el gobierno decidió entregar “bonos extra” a los perceptores de planes sociales, entre ellos los “beneficiarios” del Potenciar Trabajo. Frente a los costos sociales que implicaba la decisión de dismantelar el IFE, en noviembre de 2020 el ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, destacaba la continuidad de otras políticas de urbanización y manifestaba que “todos tienen que tener claro que el Estado no se retira” (Fin del IFE: el Gobierno confirmó que los beneficiarios de planes sociales recibirán un bono en diciembre, 2020). La apelación a que se acelerasen los procesos de urbanización de barrios populares tenía el sentido de interpelar al mismo actor de la economía popular (la UTEP incluida) frente a la merma de ingresos que suponía la desarticulación del IFE.

La creación del IFE, así como el contexto general de aislamiento y la pérdida de ingresos derivada de él, impulsó un incipiente debate en torno a la creación de una renta básica.¹¹ Los referentes de las organizaciones de la economía popular participaron activamente de estas discusiones y tendieron a desmarcarse de esta reivindicación. A diferencia de quienes demandaban la universalización de un ingreso para el conjunto de la ciudadanía, con independencia de su inserción en el mercado de trabajo (Raventós, Noguera y Casassas, 2002), los referentes de las organizaciones de la economía popular respaldaban las herramientas de intervención circunscriptas a los trabajadores de la economía popular.

Estoy totalmente en contra de las políticas de salario universal porque, básicamente, si vuelvo a nuestro diagnóstico, nosotros tenemos un problema que tiene que ver con la construcción de una institucionalidad nueva del trabajo. Entonces no es solamente un problema de redistribución del excedente, porque un salario universal es una redistribución fiscal. [El salario universal] es una agenda de la ciudadanía, no es la agenda del mundo del trabajo. ¿Y qué significa la agenda del mundo del trabajo? Es que, si hay un conflicto con el capital, necesitamos organización de los trabajadores. Un salario universal no garantiza organización de los trabajadores. (Entrevistado N° 1).

11 Ver, por ejemplo, el conversatorio sobre “Ingreso Ciudadano Universal” organizado por *Página 12* y la Red Interuniversitaria de Posgrados en Política Social (RIPPSO), el día 8 de julio de 2020.

En términos generales, el gobierno rechazó otras herramientas de transferencia más abarcativas que no fueran la ampliación de la asistencia alimentaria o el crecimiento de los planes de empleo subsidiado, en especial el Potenciar Trabajo, que a finales de 2020 habían alcanzado los 800.000 perceptores (Ministerio de Economía, 2021). El incremento mayor tuvo lugar en el cuarto trimestre de 2020, cuando subió un 40,79 % respecto del trimestre anterior, en forma concomitante a la desarticulación del IFE y cuando la tasa de desocupación abierta todavía superaba los dos dígitos (INDEC, 2022). Finalmente, también a finales de año se estableció un bono de \$ 5.000 para los perceptores del Potenciar Trabajo. La merma de ingresos provocada por la cuarentena, primero, y la aceleración inflacionaria, después, hizo del otorgamiento de bonos extraordinarios un mecanismo usual para aumentar las transferencias a los sectores más empobrecidos sin realizar cambios de fuste en el esquema de protección social. El pago, además, siguió siendo empleado, como en el período macrista, como mecanismo de negociación con las organizaciones sociales.

Sin embargo, ni la pandemia ni la cuarentena detuvieron la decisión del gobierno de poner en funcionamiento el ReNaTEP,¹² cuya implementación había sido dilatada por la gestión anterior. El gobierno, y las organizaciones de la economía popular, confiaban en que la implementación iba a permitir visibilizar y dimensionar la economía popular, así como formular políticas y programas para el sector: actividades de capacitación, participación en redes de comercialización y obtención de herramientas crediticias y de inclusión financiera, además de acceso a la seguridad social.

La implementación del Registro implicó una ardua tarea de definición de las categorías, no exenta de controversias, como la relativa a la posibilidad de incluir o no a las trabajadoras sexuales en él. Asimismo, la posibilidad de incluir otro tipo de actividades, como los vendedores ambulantes, tuvo efectos simbólicos e identitarios relevantes (Felder et al, 2023), aunque generó tensiones con las autoridades locales y disputas interjurisdiccionales. Así, según un entrevistado, “la propuesta original que venía de las organizaciones eran cerca de 300 ocupaciones, de las cuales sólo quedaron 75. [...] hay categorías de mucha tensión con los municipios, porque de alguna manera disputan el territorio” (Entrevistado N° 2).

La primera cuantificación de los inscriptos al Registro arrojó un total de 2.093.850 personas. De ellas, más de la mitad eran mujeres y no habían completado la escolaridad obligatoria. También predominaban las formas de trabajo individual (58,6 % de los/as inscriptos/as), en la rama de los servicios personales y los comunitarios, y, en menor medida, en actividades relativas al comercio, la construcción de infraestructura y la agricultura familiar (ReNaTEP, 2021).

12 Resolución 408/2020.

3. El fin de la pandemia y la constitución de los “planes” como “cuestión socialmente problematizada”

A medida que la actividad económica se fue abriendo, los indicadores laborales fueron cambiando. En el segundo trimestre de 2021, la tasa de desocupación descendió por debajo de los dos dígitos. También creció el empleo inestable, que indicaba la mayor posibilidad de realizar changas y actividades para los y las trabajadoras por cuenta propia (Donza, 2021), pero, en contrapartida, el empleo no registrado volvió a subir a valores cercanos al tercio de la fuerza de trabajo (IMTSS, 2022). Las dificultades persistentes del mercado de trabajo se tradujeron en problemas de ingreso, que se agravaron por efecto de la aceleración inflacionaria (Dvoskin, 2022).

Frente a esta situación, el gobierno continuó ampliando la asistencia social basada en programas alimentarios o de empleo subsidiado. La derrota del oficialismo en las elecciones de medio término en 2021 potenció esta lógica de la intervención social. Así, en el primer trimestre de 2021, la cantidad de perceptores había superado el millón de personas. Como resultado, el Programa Potenciar Trabajo se fue alejando cada vez más del formato del SSC. En palabras de un entrevistado:

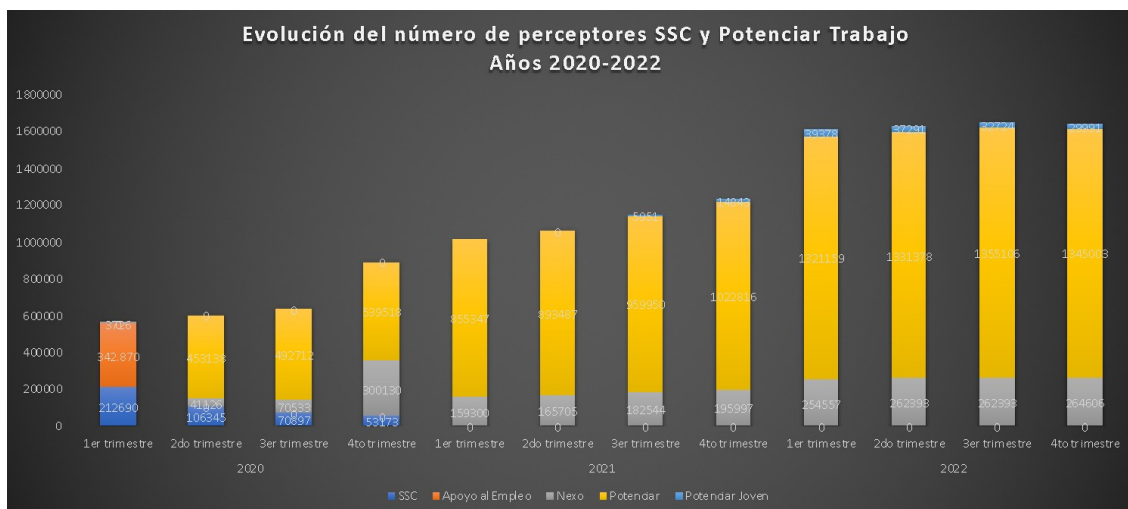
El Potencial Trabajo es una herramienta mal usada durante la pandemia, porque se sigue pensando como una herramienta de contención y no como una herramienta de valorización de trabajo [...]. El SSC tiene que ver con una política de subsidio de trabajo. Es un subsidio al trabajo bajo la forma de valorización directa del trabajo. Había 500.000 planes antes de cuando empezó este gobierno. Hoy hay 1.200.000. De ese 1.200.000, gran parte fueron distribuidos para contener socialmente y no para valorizar el trabajo. Eso fue un error garrafal porque se usó una herramienta de valorización laboral para contener socialmente (Entrevista N° 1).

Aun así, el Programa continuó representando un complemento de ingresos importante para los trabajadores y trabajadoras de la economía popular que lo percibían. Según una funcionaria entrevistada, dirigente de una de las organizaciones de la economía popular dedicada al reciclado, el SSC,

que hoy se lo menciona como Potenciar, que surge en el 2016 como la lucha de las organizaciones sociales, [...] es ese ingreso adicional a la productividad tuya que te garantiza tener un poquito más a la hora de que

vos cobrás tu productividad. En el reciclado hay compañeros que están cobrando muy bien y a los que el Potenciar Trabajo les garantiza eso de tener quizás un poquito más de la Canasta Básica (Entrevista N° 3).

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia sobre la base de los Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria. Oficina Nacional de Presupuesto-Ministerio de Economía de la Nación (2019 a 2022)

Este incremento de los planes se produjo en un contexto de afirmación de las expresiones políticas de derecha (Gené y Vommaro, 2022). Ello profundizó el rechazo de algunos sectores de población a la ampliación de la asistencia. El gobierno comenzó, entonces, a hacerse eco del imaginario “anti-planes” y llevó adelante distintas acciones de reformulación del Programa, tendientes a ganar consenso social. En el contexto de la campaña electoral de 2021, se estableció la reducción de los aportes patronales por parte de las empresas que contratasen personal que participara de las actividades educativas, de formación, empleo e intermediación laboral.¹³ De esta forma, el gobierno buscaba reorientar el Plan hacia la generación de puestos de trabajo en el sector privado, recuperando el imaginario acerca de la “creación de empleo genuino” que había caracterizado las gestiones kirchneristas. Posteriormente se realizaron cambios en la conducción política del Ministerio con el mismo objetivo.¹⁴ Finalmente, en abril de 2022 se creó una línea programática denominada “Potenciar Empleo”, según la cual el SSC se transformaba en un “incentivo para la inclusión laboral” de carácter individual para los perceptores que optasen por

¹³ Decreto 493/2021.

¹⁴ La campaña electoral motivó el reemplazo de Daniel Arroyo por Juan Zavaleta.

capacitarse o insertarse en el empleo privado.¹⁵ Estas acciones terminaron por transformar aún más la naturaleza del SSC, que dejaba de ser una transferencia exclusivamente destinada a los trabajadores de la economía popular. La asunción del nuevo ministro de Economía,¹⁶ en el marco de una corrida cambiaria y una crisis política del gobierno, profundizó todavía más la orientación del gobierno hacia el empleo privado. Así, en agosto de 2022, se creó el Programa “Puente al Empleo”, una de cuyas características centrales radicaba en que la “bonificación” de los aportes patronales trepaba al 100 por ciento.¹⁷

Otras medidas buscaron poner bajo la lupa a los perceptores, su situación socioeconómica y sus “méritos” para participar del Programa. Para ello, en abril de 2021 se estableció la actualización obligatoria de los datos de los titulares del Programa, cuya falta de realización podía dar lugar a la baja del plan.¹⁸ En noviembre de 2021 se modificó la estructura orgánico funcional del Ministerio de Desarrollo Social, con la creación de la Unidad Ejecutora Especial de Gestión y Seguimiento. Esta se situaba en la órbita de la Secretaría de Economía Social, a cargo de un referente del Movimiento Evita, que centralizaba así la administración de las dos modalidades de gestión que tenía el Plan (organizaciones gubernamentales y no gubernamentales).¹⁹ Luego, en diciembre de 2021, se dictó una nueva norma que modificaba los lineamientos establecidos para el Programa el año anterior y creaba las Unidades de Certificación.²⁰ Más tarde, los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social suscribieron un convenio para intercambiar información sobre “beneficiarios”. Finalmente, en la segunda mitad de 2022, y de la mano de la asunción de la nueva Ministra de Desarrollo Social,²¹ se promovió la realización de auditorías de los planes, a cargo de diferentes universidades nacionales. Con el correr del tiempo, esta “vigilancia meritocrática” alcanzó a las organizaciones sociales mismas, ya que la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los perceptores constituía un modo de poner bajo la lupa a las propias unidades de gestión no gubernamentales que participaban del Programa.²²

Por último, otra estrategia, que quedó trunca, fue la municipalización de la ejecución del Programa. La propia vicepresidenta instó al debate público, planteando la necesidad de

15 Resolución 410/2022.

16 Sergio Massa asumió como ministro de Economía a principios de agosto de 2022.

17 Decreto 551/2022. Los últimos datos disponibles en el SIEMPRO corresponden al segundo trimestre de 2021. A ese momento, sólo 3250 perceptores habían ingresado al mercado formal de empleo y continuaban percibiendo el programa (SIEMPRO, 2021).

18 Resolución 491/2021.

19 Resolución 1625/2021.

20 Resolución 1868/2021.

21 En octubre asumió Victoria Tolosa Paz en el Ministerio de Desarrollo Social.

22 La Resolución 1505/2022 estableció los lineamientos para llevar adelante la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, mientras que la Resolución 2035/2022 estableció el Procedimiento de Autogestión, Comunicación y Actualización de Datos.

que los planes pasasen a ser ejecutados por los municipios, lo que implicaba potenciar a un actor político-institucional que había antagonizado históricamente con las organizaciones sociales (El gobierno rechazó el Plan de Cristina para transferirle los planes a los intendentes, 2023).

De cara a la opinión pública, esta sucesión de acciones, reflejadas en los cambios normativos antedichos, intentaba favorecer la construcción de una nueva imagen del Programa, más “transparente”, por oposición a los manejos clientelares que la población (y los medios de comunicación) suelen atribuir a las organizaciones sociales. De este modo, también buscaba ampliar las bases de consenso entre la población, cada vez más reacia a aceptar la ampliación de la asistencia social.

No obstante, los cambios propuestos al Programa no sólo no alcanzaron a transformarlo, sino que generaron nuevas tensiones con las organizaciones sociales de la economía popular en el interior de la coalición de gobierno, en un contexto de aceleración inflacionaria y deterioro de las condiciones sociales (Klipphan, 2022). Un funcionario, referente de la economía popular, indicaba:

Hay una discusión fuerte sobre el Potenciar Trabajo, porque sigue en discusión el reconocimiento a la economía popular: si estos programas, en realidad, son un programa para desocupados que necesitan activarse nuevamente en el mercado formal de empleo o si, efectivamente, es un programa para desarrollar una economía con otros principios, como esta economía popular. Nosotros, obviamente, estamos por el lado de la importancia de la economía popular, pero hay una disputa ahí con una parte muy importante de la política, pero expresando también a la sociedad, [en el sentido de que] la economía popular no debería ser reconocida y no debería existir institucionalmente (Entrevistado N° 1).

En un primer momento, la gestión asumida en el INAES compartió el diagnóstico de “vincular los planes sociales con el trabajo” (Arroyo, 2020). Así, el nuevo presidente del organismo señalaba poco antes de asumir que “vamos a profundizar el perfil productivista del INAES, así como desde la secretaría de Economía Social impulsamos el hecho de pasar de tener planes sociales a trabajo” (Roig, 2021). En este sentido, seguían rechazándose las propuestas de ingreso ciudadano o renta básica universal que, a juicio de las organizaciones y sus referentes, no permitían el reconocimiento de sujetos sociales específicos, como el de la economía popular. Las políticas para el sector debían, ante todo, llevar adelante “la organización del mundo del trabajo” por la vía de la formalización de las actividades, que conllevaba varias etapas.

El ReNaTEP [...] es un registro del Estado de una nueva realidad laboral, y en ese sentido el proceso, el paso siguiente, una vez registrados, es ir hacia la formalización fiscal del sector, que es la pelea que estamos dando, de que a partir de ahí se puede empezar a formalizar fiscalmente y empezar a dar derechos a los trabajadores de la economía popular (Entrevistado N° 2).

Para ello se consideraba que, luego de la registración, el segundo paso consistía en el establecimiento del Monotributo Productivo. A diferencia del Monotributo Social ya existente, la propuesta -elaborada sobre la base de una del Movimiento Evita, la CCC y Barrios de Pie, e impulsada por el Poder Ejecutivo- procuraba ampliar el alcance y establecer su gratuidad por un lapso de dos años.

Sin embargo, otro sector de las organizaciones de la economía popular, el Movimiento de Trabajadores Excluidos, frente al agravamiento de la problemática laboral, y ante el cuestionamiento del propio gobierno a los planes de empleo, pretendió ir un paso más allá e impulsó un proyecto de Salario Básico Universal (Cámara de Diputados, 2022), destinado a los y las trabajadores/as desocupados, informales, de casas particulares, los incluidos en el régimen de trabajo agrario y algunas categorías de monotributistas.

En este sentido, aunque no se trataba de una disputa abierta, las iniciativas ponían de manifiesto divergencias, entre las diferentes organizaciones participantes de la UTEP, sobre las propuestas de cobertura a los y las trabajadore/as de la economía popular. Si bien ambos colectivos tomaban distancia de la iniciativa de renta básica universal, procurando ceñir las propuestas al universo de “trabajadores”, el proyecto del MTE parecía más abarcativo que el del Monotributo Productivo, en línea con lo originalmente había sido el SSC. A su vez, más propuestas pivotaban sobre diferentes diagnósticos acerca de la economía popular: mientras que los representantes del Movimiento Evita planteaban la necesidad de organizar el mundo del trabajo y veían cómo la economía popular conectaba con la tradición de la economía social y el movimiento cooperativo, los dirigentes del MTE consideraban que las cooperativas autogestivas eran formas organizativas de carácter “excepcional”. En palabras de Grabois (2021), se trataba de generar herramientas de intervención a partir de la “economía popular realmente existente y no la teórica”. Las diferencias versaban sobre la naturaleza productiva o improductiva del trabajo y la ligazón de la economía popular con el capital:

Hay una posición, que es la posición más de Juan Grabois, del MTE, según la cual la economía popular es un sector improductivo que va a estar para siempre y la responsabilidad del Estado es financiar ese

carácter improductivo. Entonces, se le demanda al Estado como responsable del colectivo para sostener niveles de vida digna. [...] Y hay una [...] posición, que sería la posición más del Evita o la nuestra, que es que la economía popular tiene una relación funcional ligada con el capital, pues hay una relación social con el capital. Con lo cual, el rol del Estado es de mediación social entre capital y trabajo en una forma específica de organización de esa relación social, que es propia del capitalismo financiero, en la cual, justamente, la relación entre capital y trabajo está disimulada, no desapareció. La línea nuestra es que el Estado cumple una misma función de mediación que el capitalismo industrial, pero desde otro lugar (Entrevistado N° 1).

A su vez, el cuestionamiento político a los planes, incluyendo aquel del propio gobierno, hizo que las organizaciones sociales que no se habían reconocido en la economía popular ni habían participado del gobierno del Frente de Todos multiplicaran sus acciones de movilización y fortalecieron su organización, con lo que se consolidó el espacio denominado “Unidad Piquetera”. Por otro lado, las organizaciones de la economía popular se fueron sumando a la movilización (Unidad Piquetera inicia un acampe frente al Ministerio de Desarrollo Social, 2022), lo que a su vez generó nuevas tensiones con el resto de los sectores del peronismo integrantes de la colación gobernante (Klipphan, 2022).

En suma, el crecimiento de “los planes” se convirtió en una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O’Donnell, 1982) que, a su vez, provocó sucesivos realineamientos en el interior de la coalición de gobierno. Aunque su crecimiento reavivó el discurso relativo al “empleo genuino” y activó dispositivos de ajuste del programa, el gobierno no pudo prescindir ni de los “planes” ni de las organizaciones de la economía popular como integrantes de la ya debilitada coalición de gobierno.²³ Ello se tradujo en un protagonismo político persistente de estas, sobre la base de su acceso a los recursos públicos y el control del Programa.

La centralidad del Programa y la relevancia de la economía popular son colegibles de la información proporcionada por el propio ReNaTEP. Las 2.093.850 personas inscriptas inicialmente ascendieron, un año más tarde, a 2.830.520 inscripciones. Mientras que en la primera medición sólo el 22,1 % de los perceptores recibía el Potenciar Trabajo, la última medición evidenciaba que este porcentaje alcanzaba el 28,3 %, lo que equivalía aproximadamente a un millón de personas. Ello muestra que la cobertura, aunque

²³ Vale recordar que, en las elecciones de 2021, el oficialismo perdió frente a la principal fuerza de oposición (Juntos por el Cambio), que obtuvo un 8 % por ciento más de sufragios.

evolució, no alcanzó a todo el universo de trabajadores de la economía popular. También evidencia la desvinculación existente entre ambas herramientas de intervención, en contraposición a cómo habían sido concebidas en la propuesta original.

4. La gestión gubernamental y la economía popular más allá de “los planes”: demandas múltiples e institucionalizaciones micro

Si bien “los planes” signaron en buena medida el derrotero de la relación con las organizaciones de la economía popular, otras intervenciones estatales en torno a sus trabajadores y trabajadoras merecen ser destacadas.

La nueva gestión asumida en el INAES buscó simplificar el procedimiento para la constitución de cooperativas, para facilitar la formación de unidades asociativas de menor tamaño,²⁴ como las que caracterizan a la economía popular. Ello se tradujo en un aumento exponencial del número de cooperativas creadas anualmente, que pasó de 869 en 2019 a 2.253 en 2021 y a 5.142 en 2022 (Ministerio de Economía, 2019, 2020 y 2021). También se desarrollaron acciones para promover la comercialización de los productos de la economía popular, y de las cooperativas en general, por medio de políticas como el *compre cooperativo* estatal. Además, se trabajó en la generación de mecanismos de financiamiento no bancarios. Cabe señalar que uno de los mayores desafíos que enfrentaba el organismo, según sus autoridades, era el de la integración general del sector con el resto de la economía, así como la articulación interinstitucional.

Otras áreas, además del INAES, también a cargo de referentes de la economía popular (y social), impulsaron actividades destinadas a favorecer la comercialización de productos de la economía popular, por ejemplo el Programa de Mercados de Cercanía del Ministerio de Desarrollo Social, y otras orientadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones ya existentes, como el Mercado Central. Sin embargo, iniciativas como la creación de una empresa estatal productora de alimentos, impulsada por la Unión de Trabajadores de la Tierra, quedó trunca. En el Ministerio de Obras Públicas se constituyó la “Unidad Ejecutora Especial Temporaria de Integración Interjurisdiccional de la Obra Pública”, para promover la construcción transversal de espacios para la realización de actividades colectivas de comercialización y/o producción de la economía popular.

En el plano “sectorial”, un área particularmente activa fue la Secretaría de Agricultura Familiar, a cargo de un referente del Movimiento Indígena Campesino y del Frente Agrario del Movimiento Evita. Bajo su gestión se creó el Programa de Promoción del Trabajo, *Arraigo y Abastecimiento Local* (Protaal). También se trabajó en la distribución de semillas.

²⁴ Resolución 1000/2021.

Luego, se creó el Programa “En nuestras manos”, destinado a mujeres campesinas e indígenas, integrando la agenda de la economía popular con la de género. También se avanzó en la reglamentación de la Ley 27.118 de Agricultura Familiar, que se había sancionado en 2015. Finalmente, a fines de 2022 el gobierno decidió reemplazar la Secretaría por el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar Campesino Indígena, un organismo con autarquía financiera y cuya conducción continuó en manos del Movimiento Evita.

Dentro de la economía popular, también mostraron dinamismo las políticas vinculadas al reciclado de residuos promovidas por las organizaciones de cartoneros. Entre ellas se destaca la creación del Programa Argentina Recicla, por el que se financiaban la adquisición de herramientas y la mejora en las condiciones de trabajo de los recicladores, y se buscaba fortalecer las redes de comercialización de los residuos y la implementación de sistemas de reciclado de residuos a nivel municipal.²⁵

Para profundizar las políticas hacia el sector, las organizaciones de la economía popular promovieron la aprobación de un proyecto de Ley de Envases, presentado por el Poder Ejecutivo. Buscaba alentar la gestión ecológica de los envases, para lo que establecía una tasa ambiental a ser abonada por las empresas. Los recursos recaudados debían integrarse a un fideicomiso, para favorecer la inclusión de los trabajadores del reciclado y para financiar el proceso de recuperación. El proyecto, aun teniendo dictamen favorable, no alcanzó a ser tratado en 2021 y tampoco consiguió aprobarse en 2022, por el rechazo de la oposición. Aunque el oficialismo aceptó realizar cambios al proyecto original para dar respuesta a las demandas de municipios y empresarios, la creación de la tasa motivó el persistente rechazo de estos últimos y, por consiguiente, de los diputados opositores.

Finalmente, otras políticas relevantes se vincularon con la urbanización de barrios populares que, desde sus inicios, la CTEP había incluido como parte de sus reivindicaciones. Luego de una paralización inicial de los programas destinados a atender esta problemática, a finales de 2021 se modificó una vez más la estructura, al incorporar nuevamente la Secretaría de Integración SocioUrbana (SISU) al Ministerio de Desarrollo Social. Como línea de intervención, se destacó la creación del Programa “Mi Pieza”, por medio del cual se financian obras de ampliación y remodelación habitacional de viviendas, pertenecientes a mujeres, localizadas en barrios populares reconocidos por el RENABAP. El Programa se solventa con el Fondo de Integración Socio Urbana, conformado a partir de recursos provenientes del impuesto a las grandes fortunas. Sin embargo, a fines de 2021 este programa reunía el 0.56 % del presupuesto ejecutado del Ministerio de Desarrollo

25 Resolución 642/2021.

Social, frente al 50,9 % del Potenciar y el 41,6 % de la Tarjeta Alimentar (Ministerio de Economía, 2021). Asimismo, estas políticas también develaban bajos niveles de ejecución ya que, de 70.892 beneficiarias que se había planificado asistir, se había atendido a 25.860 (Ministerio de Economía, 2021). Sobre las dificultades de implementación, la misma fuente de información destacaba que “el diseño y puesta en marcha de la línea Mi Pieza requirió importantes esfuerzos de articulación, tanto interna como externa”, y agregaba que

Se destacan los esfuerzos de articulación externa con diferentes áreas del propio Ministerio de Desarrollo Social por fuera del ámbito de la SISU [...]. Un ejemplo de la dinámica de estas articulaciones se ilustra a partir de la necesidad de garantizar la calidad de los datos, para transferir información sensible de un área a otra [...]. En este proceso se destaca la preocupación permanente por generar institucionalidad, definir procedimientos estandarizados y contar con registros sistemáticos que permitan rendir cuentas respecto de cada decisión tomada y cada acción ejecutada desde el programa (Ministerio de Desarrollo Social, 2022, p. 40)

5. Palabras finales

El gobierno de Alberto Fernández permitió la llegada al aparato de Estado de las organizaciones sociales, las que ocuparon puestos de gestión clave en una proporción sin precedentes históricos.

La integración de las organizaciones de la economía popular permitió desplegar un conjunto de intervenciones para el sector -como programas de comercialización, de acceso al crédito, de mejora en las condiciones laborales de trabajadores de ciertas ramas de actividad- y poner en marcha aquellas iniciativas nunca ejecutadas por la gestión de Cambiemos, como el ReNaTEP. También se avanzó en el establecimiento de programas y políticas vinculados a otros ámbitos de la reproducción de la vida de los sectores populares (como el hábitat popular o la agricultura familiar), aunque su alcance fue reducido. Ello da cuenta de la voluntad de las organizaciones de la economía popular de formular demandas más allá de aquellas exclusivamente ligadas al trabajo entendido en términos convencionales. Sin embargo, desde el inicio, esta orientación hacia la economía popular convivió con otra que buscó hacer virar algunas iniciativas, en particular el SSC, hacia un formato de intervención más convencional. La pandemia, primero, y la crisis económica y política después, aceleraron aún más el recurso del gobierno a los “planes asistenciales” y su dependencia de las organizaciones sociales (incluyendo aquellas de la economía popular) para el manejo de la conflictividad social, lo que redundó en un distanciamiento del

SSC del formato con el que fue inicialmente concebido. Asimismo, lejos de ampliar los niveles de consenso, esta modalidad de intervención enfrentó el creciente rechazo de la población a la ampliación de asistencia social, en un contexto de ascenso de expresiones políticas de derecha. Como resultado, las demandas de la economía popular debieron convivir cada vez más en la agenda pública con la emergencia creciente de “los planes” como cuestión socialmente problematizada. Otras iniciativas que requerían de la transformación de los marcos regulatorios de ciertas actividades económicas (v.g., el proyecto de ley de envases para favorecer la actividad de reciclado o la regulación y protección de la agricultura familiar) encontraron obstáculos sistemáticos para su aprobación en sede legislativa. Las iniciativas que más avanzaron fueron las vinculadas a cooperativas y emprendimientos asociativos de mayor tamaño, que ya venían siendo atendidas por la economía social, por oposición a lo que ocurrió con los trabajadores y las trabajadoras autoempleadas no organizados, que continuaron dependiendo de las transferencias monetarias, como las de los “planes asistenciales”, para su subsistencia.

En suma, en este contexto, las iniciativas de la economía popular se vieron acotadas en su alcance transformador, de modo tal que se configuraron como acciones relevantes, pero de nivel micro (generalmente, ligadas a la formalización de algunas actividades), tendientes a la integración y racionalización de la intervención estatal, que por sus características intrínsecas tiende a fragmentarse y diferenciarse en forma permanente (Oszlak, 1980).

Fuentes documentales

Ministerio de Economía de la Nación *Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria*. Años 2019 a 2023. Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2023#seguimiento> Ministerio de Economía de la Nación. *Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria*. Años 2019 a 2023. Oficina Nacional de Presupuesto. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2023#seguimiento>

Ministerio de Economía. *Cuentas de Inversión*. Años 2015 a 2018. Contaduría General de la Nación, Secretaría de Hacienda. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>

INDEC (2022). *Mercado de Trabajo: Principales indicadores (EPH), total urbano. Tercer Trimestre 2020-2021*. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58>.

MTSS (2022) *Estudios y estadísticas laborales: Mercado de Trabajo*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/mercado-de-trabajo#noregistrado>

Ley 27.345

Decretos N° 159/2017, 310/2020, 332/2020, 493/2021, 551/2022

Decisión Administrativa N° 298/2018

Resoluciones APN-MDS N°8/2020, 121/2020, 285/2020, 408/2020, 491/2021, 642/2021, 1625/2021, 1868/2021, 410/2022, 1502/2022, 2035/2022

Resolución 1000/2021-APN-DI-INAES

Proyecto de *Ley de Ampliación del Sistema de Seguridad Social mediante el Salario Básico Universal*. Cámara de Diputados. Expte. 2083-D-2022.

Entrevista N° 1. Funcionario público, INAES, referente del Movimiento Evita, realizada el 7 de diciembre de 2022.

Entrevista N° 2. Funcionario público, Ministerio de Desarrollo Social, referente del Movimiento Evita, realizada el 23 de noviembre de 2022.

Entrevista N° 3 Funcionaria pública, Ministerio de Desarrollo Social, referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos, realizada el 27 de diciembre de 2022.

Entrevista N° 1 Funcionario público, INAES, Referente del Movimiento Evita, realizada el 7 de diciembre de 2022.

Entrevista N° 2. Funcionario público Ministerio de Desarrollo Social, Referente del Movimiento Evita, realizada el 23 de noviembre de 2022.

Entrevista N° 3 Funcionaria pública Ministerio de Desarrollo Social, Referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos, realizada el 27 de diciembre de 2022.

Referencias bibliográficas

Arakaki, A., Graña, J., Kennedy, D. y Sánchez, M. (2018). El mercado laboral argentino en la postconvertibilidad (2003-2015): entre la crisis neoliberal y los límites estructurales de la economía. *Revista Semestre Económico de la Universidad Nacional de Medellín*, 21(47), 229-247.

Arango, A., Chena, P. y Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Revista Cartografías del Sur*, N° 6, 1-17.

Arcidiácono, P. (2012). *La política del mientras tanto. Programa Sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.

Arroyo, D. (8 de julio de 2020). *Ingreso Ciudadano Universal*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=RqeHyKeNo38>

Basualdo, E., Manzanelli, P., Castells, M. J. y Barrera, M. (2019). *Informe de Coyuntura N° 32 (Cifra)*. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=148>

Chena, P. (2022). Economía popular: un modo de producción que puja por desarrollarse. *Revista Realidad Económica*, 52(351), 9-32.

Coraggio, J. L. y Loritz, E. (2022). *Economía popular. Entre la emergencia y la estrategia*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

- Deux Marzi, M. e Hintze, S. (2022). Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs. Búsqueda de reconocimiento y demandas de protección. En C. Danani y S. Hintze *Protecciones (IV). Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en Argentina (2015-2021)* (pp. 159-193). Los Polvorines: UNGS.
- Donza, E. (2021). Heterogeneidad de la estructura ocupacional y calidad del empleo. En A. Salvia, S. Poy y J. Pla, *La sociedad argentina en la pospandemia* (pp. 56-91). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Dvoskin, N. (2022). Los ingresos reales en una economía inestable. *Voces. Revista del Plan Fénix*, 12(87), 69-73.
- El gobierno rechazó el Plan de Cristina para transferirle los planes a los intendentes (23 de junio de 2023). *La Política On Line*. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/politica/el-gobierno-rechazo-el-plan-de-cristina-para-transferirle-los-planes-a-los-intendentes/>
- Felder, R., Patroni, V., Logiudice, A. y Bascuas, M. (2023). Economía popular y políticas estatales. En M. Mazzeo y F. Stratta, *Perspectivas crítica y miradas desde Nuestra América*. Remedios de Escalada: Edunla (en prensa).
- Fernández Álvarez, M. I. (2016). Experiencias de precariedad. Creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular. *Revista Ensamblés*, 3(4-5), 72-89.
- Fernández Álvarez, M. I. (2018). Building from heterogeneity: the decomposition and recomposition of the working class viewed from the “popular economy” in Argentina. *Dialectical Anthropology*, 44(1), 57-68.
- Fin del IFE: el Gobierno confirmó que los beneficiarios de planes sociales recibirán un bono en diciembre (23 de noviembre de 2020). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2020/11/23/fin-del-ife-que-dijo-el-ministro-de-desarrollo-sobre-un-bono-para-beneficiarios-de-planes-sociales-en-diciembre/>
- Gené, M. y Vommaro, G. (2022). *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- González, M. (2022). Trabajo informal, precario y no registrado. *Revista Voces en el Fénix*, 12(87), 23-27.
- Grabois, J. (11 de agosto de 2021). *Las políticas sobre ingreso universal en debate*. Recuperado de <https://www.facebook.com/ctaautonomanacional/videos/1262228440886638>
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2014). *Trabajo y organización en la economía popular*. Buenos Aires: CETP.

- Hintze, S. y Vázquez, G. (2011). A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestivo. En C. Danani y S. Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 178-192). Los Polvorines: UNGS.
- Hopp, M. (2020). Protección social y políticas de protección de la economía social y popular en Argentina: estrategias y problemas en el período 2003-2019. *Revista ABET* 19(1), 72-96.
- Klipphan, A. (26 de junio de 2022). Cómo es la disputa interna del Ministerio de Desarrollo Social por el destino de 128.000 planes sociales. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2022/06/26/como-es-la-disputa-interna-en-el-ministerio-de-desarrollo-social-por-el-destino-de-128000-planes-sociales/>
- Maldovan Bonelli, J. (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Buenos Aires: UNMET.
- Ministerio de Desarrollo Social (2022). *Evaluación de procesos y resultados. Mi Pieza. Etapa exploratoria – Julio 2022*. Buenos Aires: MDS.
- Muñoz, M. A. (2018). Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión estatal*, 18(30), 85-128.
- Muñoz, M. A. y Villar, L. (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político social. *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, N° 5, 22-52.
- Muñoz, R. y Zamora, A. (2021). Políticas públicas de economía social y solidaria en la Argentina durante la pandemia de la Covid-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES en Argentina. *SaberEs*, 13(1), 1-30. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42222021000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Natalucci, A. y Mate, E. (2020). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones. Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016). *Revista cartografías del Sur*, N° 12, 169-188.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios Cedes*, 3(2). Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1.
- Palumbo, M. (2022). La construcción de la subjetividad colectiva de los/as trabajadore/as de la economía popular en discurso pedagógico de la Ctep. *Revista Polis*, N° 62, 1-22.

- Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021). *Revista Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 98, 157-189.
- Raventós, Daniel, Noguera, José y Casassas, David (2002). Catorce respuestas sobre la Renta Básica. *Revista el Ciervo*, 610. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/catorce-respuestas-sobre-la-renta-basica-daniel-raventon-jose-a-noguera-y-david-casas.pdf>
- ReNaTEP (2022). *ReNaTEP y Potenciar Trabajo: Principales características de la economía popular registrada. Informe Octubre*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf
- Roig, Alexandre (21 de enero de 2021). El INAES tendrá un perfil productivista. *Zorzal Diario*. Recuperado de <https://zorzaldiarario.com.ar/alexandre-roig-el-inaes-tendra-un-perfil-productivista/>
- Salvia, A. (2022). Sobre el desarrollo fallido, los regímenes políticos y las políticas sociales. En A. Salvia, S. Poy y J. Pla, *La sociedad argentina en la pospandemia* (pp. 33-56). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SIEMPRO (2021). *Programa Nacional "Potenciar Trabajo". Reporte de Monitoreo Segundo Trimestre 2021*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_de_potenciar_trabajo_2deg_trimestre_2021.pdf
- Stratta, F. (2022). Políticas públicas y precariado. Desafíos de la institucionalización de la economía popular. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, 19. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/osera/article/view/8021/6699>
- Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En M. Thwaites Rey y H. Ouviaña (Comps.), *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al Neoliberalismo en América Latina*, (pp. 17-89). Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- Unidad Piquetera inicia un acampe frente al Ministerio de Desarrollo Social (22 de diciembre de 2022). *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/510163-unidad-piquetera-inicia-un-acampe-frente-al-ministerio-de-de>
- Vélez, J. G. y Tomatis, K. (2022). La economía popular como concepto en disputa y como herramienta de reivindicación. *Conciencia. Revista Digital de Trabajo Social*, 5(10), 62-78.