

Universidad Nacional de Rosario  
Facultad de Ciencia Política  
y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política  
Orientación Análisis Político

Tesina

# EL PROCESO DE SINDICALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR

De la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)  
a la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP)  
2011-2020

**Diego Nicolás Rach**  
Legajo: R-1951/8  
Correo: [diegonicolasrach@gmail.com](mailto:diegonicolasrach@gmail.com)

Directora:  
**Mgtr. Erika Ivon Beckmann**

Rosario, septiembre de 2021



## **Agradecimientos**

*A mis padres, por la libertad sin condiciones y el amor sin medida.*

*A la Universidad Pública, por ofrecer la parte a quienes no tienen parte.*

*A mi directora Erika, por sus valiosos aportes y por acompañarme en este arduo camino.*

*A las amistades a ambos lados del Paraná, porque tienen repartido mi corazón.*

*A todas las personas que me encontré dentro y fuera de las aulas de la facultad y que le dieron de comer panes a mi alma.*

*A las militancias que me enseñaron tanto que todavía desconozco.*

*A Juli, Juanga y María, por su contribución a este trabajo.*

*A Gildo, Jackie, Lucila, Victoria y Gonzalo, que me regalaron su tiempo y su saber para esta tesina.*

*A mi papá, por las palmeritas azules,  
los pasos en la arena y los juegos del diccionario.*

*“La noche en que fue terminada la Muralla china,  
¿adónde fueron los albañiles?”*

**Bertolt Brecht**

## Índice

Introducción .....	5
CAPÍTULO 1.....	11
Neoliberalismo, mundos del trabajo y economía popular .....	11
1. Economía Popular y Economía Política del Neoliberalismo.....	11
2. Por un concepto ampliado de los mundos del trabajo .....	15
2.1 Poblaciones sobrantes.....	16
2.2 Trabajadores informales.....	18
2.3 El precariado.....	20
2.4 Trabajadores-desocupados.....	23
2.5 Trabajadores asociados y autogestionados.....	25
3. La organización económica de la economía popular .....	26
CAPÍTULO 2.....	34
La CTEP y sus organizaciones fundantes:	
el Movimiento Evita y el MTE ante la economía popular .....	34
1. La CTEP y la lógica de sus organizaciones fundantes .....	35
2. Las tensiones y conquistas en y hacia el Estado antes de la CTEP .....	39
2.1 El MTE y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	39
2.2 El Movimiento Evita y la militancia en el Estado .....	42
3. Los pasos iniciales de la CTEP .....	44
4. Conocimiento y acción .....	47
CAPÍTULO 3.....	53
La estructuración de la economía popular	
en los años del kirchnerismo.....	53
1. Política económica y empleo durante el kirchnerismo .....	53
2. La política social y la cooperativización de la economía popular .....	57
3. Dilemas de la representación sindical: CGT, CTA y CTEP.....	61
4. El desacuerdo .....	63
5. El sindicato y las formas jurídicas.....	66
6. ¿Sindicato o movimiento? .....	70
7. “Exigir y proponer”: el repertorio de acción colectiva .....	73
CAPÍTULO 4.....	78
La ofensiva neoliberal y la resistencia en unidad:	
del Triunvirato de San Cayetano a la UTEP.....	78

1. La CTEP ante el triunfo de Cambiemos .....	78
2. “Los cayetanos” .....	80
3. La dinámica “exigir y proponer” en la Ley de Emergencia Social .....	85
4. El derecho al salario y sus paradojas .....	89
5. Economía y política social desde la óptica de Cambiemos.....	92
6. La ciudad y sus pobres .....	94
7. Un feminismo, muchos feminismos .....	98
8. La UTEP: un sindicato único para la economía popular .....	100
9. De la institucionalización a la planificación .....	103
Reflexiones finales.....	107
Referencias bibliográficas .....	109

## Introducción

En los últimos años la agenda de la economía popular cobró visibilidad en los medios de comunicación, en las altas esferas de la política y en los pasillos de las instituciones académicas. Sin embargo, las discusiones acerca de este fenómeno en Argentina se remontan por lo menos a la década del 90, cuando las organizaciones sociales caracterizaban el rumbo del mundo del trabajo y la situación de las clases populares del país. Si bien esas discusiones daban cuenta de una cuestión social emergente, todavía se carecía de una nominación común que la defina. El auge y visibilidad reciente del campo de estudios de la economía popular se debe en gran parte a la acción colectiva de una diversidad de organizaciones que protagonizaron el proceso de lucha por los derechos de las clases postergadas. De allí que el estudio de la categoría de economía popular en Argentina sea inseparable de un análisis de sus herramientas e instituciones. Hacia el año 2011, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) constituyó una primera experiencia de articulación a gran escala de sus actores, en un intento por crear un sindicato de las y los excluidos del mercado de trabajo, de las protecciones sociales y de la representación gremial. Esta primera experiencia dio un salto en el año 2019 cuando logró ampliar su marco de alianzas para dar origen a un sindicato único para el sector: la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). Este proceso histórico de sindicalización de los y las trabajadoras de la economía popular es el objeto de análisis de la presente tesina.

¿Cómo fue el proceso de sindicalización de los y las trabajadoras de la economía popular? ¿Por qué y para qué se dieron la tarea de constituir un sindicato propio? ¿Qué respuestas tuvieron de parte del Estado? ¿Qué vínculos tuvieron con el sindicalismo tradicional en la búsqueda por ser representados y reconocidos? Son algunas de las preguntas troncales que atraviesan esta tesina. Si bien el arco temporal que prioriza esta investigación se comprende entre el año 2011 y 2020, coincidente con la fundación de la CTEP y la UTEP, la indagación sobre sus orígenes hará referencia a los años finales de la década del 90 y los críticos años del inicio del siglo XXI. Esa reconstrucción histórica adoptará un carácter procesual, en el que se buscará reconstruir la trama de luchas, de actores y de debates en torno a las reivindicaciones de este sector. La complejidad del objeto de estudio hacía imposible una temporalidad lineal, más bien fue necesario establecer una “multitemporalidad” a sabiendas de que los agentes sociales se mueven en distintos planos de una “*realidad polirítmica*” (Retamozo y D’Amico, 2013: 121). Lo mismo puede decirse en términos espaciales, es decir, se requiere de una aproximación “multiescala” (Jurado, 2016) para dar cuenta de las relaciones que se traman entre espacio y lugar en las articulaciones políticas, en la organización productiva y en la acción colectiva. Se procuró en todo caso componer una narración que permita comprender cómo se construyó este sindicato y qué elementos históricos se conjugaron en ese proceso.

Los estudios teóricos sobre la economía popular y la CTEP-UTEP se vienen multiplicando al ritmo que la temática adquiere visibilidad. En primer lugar, se pueden citar algunos antecedentes que en la década del 70 ya esbozaban algunos rasgos del fenómeno que hoy conocemos como economía popular (Nun, 2001; Quijano, 2014a y 2014b). En segundo lugar, son relevantes las investigaciones en el campo económico

referidas a las transformaciones del mercado de trabajo y del capitalismo, a las discusiones sobre la conceptualización de las realidades del trabajo y a las prácticas que caracterizan la producción y reproducción de la economía popular (Neffa, 2008; Grabois, 2014; Geandet, 2017; Chena, 2017; OCEPP, 2019). Vinculado a estas problemáticas, algunas reflexiones problematizan novedosamente las prácticas populares en relación al neoliberalismo, las nuevas formas de explotación y las finanzas (Gago, 2014; Gago y Mezzadra, 2015; Roig, 2017). Otro gran grupo de investigaciones incluye a la CTEP como objeto de estudio en relación a la economía popular. Algunas de ellas analizaron el proceso organizativo de la CTEP a partir de las transformaciones del mundo del trabajo, los sindicatos y las organizaciones del campo popular (Toffoli, 2017) o de la constitución del sujeto (Maldovan Bonelli, Fernández Moujan, Ynoub y Moler, 2017). Otros estudios tomaron en consideración la relación de la CTEP con las centrales sindicales (Abal Medina, 2017; Muñoz y Villar, 2017; Natalucci y Morris, 2019), con los movimientos sociales y la Iglesia católica (Álvarez Rey, 2019). Un grupo de investigaciones se encargaron del análisis de la relación de la economía popular, la CTEP, el Estado y las políticas públicas (Muñoz, 2018; Hopp, 2018). También hay estudios de carácter etnográfico (Fernández Álvarez, 2018 y 2019), pedagógicos (Bruno et. al, 2016) y reflexiones más ensayísticas sobre la historia reciente de la exclusión y el descarte (Grabois, 2018). Por último, hay investigaciones que mencionan a la CTEP cuando analizan alguna de las organizaciones que le dieron origen (Villanova, 2014; Longa, 2019). El inconveniente de los estudios sigue siendo su carácter fragmentario y disperso, de modo tal que esta tesis se propone aportar a integrar esos trabajos en la medida de lo posible.

La economía popular surge en las periferias urbanas del sur global y es un producto derivado de la fase neoliberal del capitalismo (Gago, 2014; Gago y Mezzadra, 2015; Grabois y Pérsico, 2015; Geandet, 2017; Chena, 2017; Gago, Cielo y Gachet, 2018), cuya racionalidad permea las dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, subjetivas, de raza y de género. Surge en gran parte de la crisis de las relaciones sociales asalariadas y de sus consecuencias en el imaginario social (Retamozo, 2007; Toffoli, 2017). Da cuenta del estadio actual del capitalismo y de sus relaciones de producción hipertecnificadas en detrimento del trabajo humano (Grabois y Pérsico, 2015). Da respuesta a una sociedad del descarte promovida por la cultura de un capitalismo cuya idea de progreso se monta sobre el desplazamiento y el despojo a gran escala de más de un tercio de la población mundial (Grabois, 2018). Ahora bien, las condiciones materiales de existencia de las clases populares no explican por sí mismas su proceso de organización y mucho menos la apuesta por una herramienta de carácter gremial. De otro modo, la sindicalización de la economía popular se podría constatar en todos los territorios en que esta emerge como parte de la estructura económica.

Las indagaciones sobre esta segunda dimensión son las que más escasean en los estudios de la economía popular y la CTEP. Esto se debe a que en gran medida las investigaciones sobre la CTEP parten de una coyuntura en la que ésta ya había adquirido visibilidad pública y, o bien no les interesa dar cuenta de sus orígenes históricos, o bien lo simplifican trazando una rápida dialéctica entre el movimiento piquetero y la economía popular. Por ejemplo, escasean los estudios que reconstruyan los comienzos de la CTEP desde el punto de vista de sus organizaciones fundantes.

Considerar esta relación le permitió a la presente investigación encontrar la analogía y la diferencia entre la CTEP y las prácticas organizativas, aprendizajes y luchas que le precedieron y que fueron moldeando su racionalidad. Y sobre todo, poner en juego las razones políticas de su acción, ligadas no solo a factores estructurales sino también coyunturales. Es por esta razón que se incluyó en esta tesina una reconstrucción de algunos rasgos originarios de la CTEP desde el estudio del Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) como subunidades del caso de estudio. Esta decisión no agota la pregunta sobre cómo una variedad de experiencias de organizaciones sociales convergieron en el armado de un sindicato, pero aporta al enriquecimiento de esta cuestión. La elección de estas subunidades respondió a cuatro motivos: 1. La importancia de esas dos organizaciones en el armado de la CTEP; 2. La disponibilidad de informantes clave al momento de realizar el trabajo de campo; 3. La verificación de que las personas entrevistadas hacían una referencia fluctuante y a la vez diferenciada entre la CTEP y su organización de pertenencia a la hora de fundamentar sus respuestas; 4. La intención de no repetir los caminos de investigación existentes para aportar al enriquecimiento del campo de estudios.

La selección del Movimiento Evita y del MTE ofreció una oportunidad para aprender lo más posible sobre el objeto de investigación, aportó variedad a la gama de posibilidades en que se manifiesta el fenómeno de la economía popular y ofreció cierto equilibrio en la medida en que las diferencias de cada una compensaban características en el estudio del caso. Una vez establecida esa relación originaria, se buscó simplificar la indagación poniendo en el centro a la CTEP y luego a la UTEP para poder dar cuenta de los vínculos con el Estado y con las centrales sindicales, principalmente con la CGT ya que la CTEP tiene como objetivo integrar su estructura. Esta segunda relación se dividió en dos coyunturas que coinciden con el último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y con el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Como se verá, ambas coyunturas trazaron escenarios y desafíos diferentes para el sindicato de la economía popular y la dinámica de conflictos sociales de cada período contribuyó a marcar el rumbo y enriquecer las orientaciones políticas de la CTEP y el campo epistémico de la economía popular.

De este modo, la presente tesina se propone los siguientes objetivos específicos:

1. Reconstruir el proceso histórico de sindicalización de las y los trabajadores de la economía popular por medio de la CTEP y la UTEP en el período 2011-2020.
2. Describir las estrategias organizativas y los modos de acción colectiva de la CTEP-UTEP en el período 2011-2020.
3. Analizar el vínculo de la CTEP-UTEP con el Estado a partir de la institucionalización de sus demandas.
4. Analizar la relación con la CGT en relación al reclamo por la representación sindical.

La hipótesis de esta tesina es que ***la apuesta por una estrategia sindical permitió a los actores organizados de la economía popular sintetizar una realidad del trabajo heterogénea y fragmentada por los efectos del neoliberalismo, articular la experiencia popular y política dispersa en una multiplicidad de organizaciones***

**sociales y fortalecer las capacidades del sector para vincularse con el Estado.** Esa estrategia sindical se viabilizó por medio de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Una apuesta que se ampliaría años después por medio de una nueva herramienta: la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

La presente investigación adoptó una estrategia cualitativa y recurrió a dos técnicas de recolección de datos. Por un lado, se recurrió a la recopilación y sistematización de fuentes secundarias, disponibles sobre el campo de estudios de la economía popular y la CTEP en artículos de revistas, informes, artículos académicos y libros de texto. Así mismo, se utilizaron fuentes primarias de medios de comunicación, discursos en archivos audiovisuales, documentos y posicionamientos públicos de la CTEP y la UTEP y normativa referida al sector.

Por otro lado, se recurrió a entrevistas en profundidad a informantes clave, de tipo semiestructuradas con guías de preguntas para facilitar el desarrollo y la comparación de respuestas. Los cuestionarios incluyeron preguntas centrales repetidas en cada ocasión y preguntas puntuales orientadas al perfil de cada interlocutor. Las dimensiones que se tomaron en consideración fueron las siguientes: proceso histórico de la CTEP-UTEP, rol del Movimiento Evita, rol del MTE, modalidades y estrategias de organización, relación con el Estado, relación con la CGT. En total se realizaron cinco entrevistas entre el mes de septiembre y octubre del año 2020: dos a referentes del Movimiento Evita, dos a referentes del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y una a un referente de Barrios de Pie.

Entre las entrevistas a referentes del Movimiento Evita se encuentra: **1. Lucila De Ponti**, ex diputada nacional por el Movimiento Evita y actual diputada provincial por Santa Fe, formó parte del Congreso en momentos claves para la sanción de leyes para el sector de la economía popular; **2. Gildo Onorato**, quien preside la Federación de Cooperativas de Trabajo del Movimiento Evita y formaba parte de la Mesa Promotora de la UTEP. Entre las entrevistas al MTE se encuentra: **1. Jackie Flores**, referente nacional de la rama cartonera que formaba parte de la Mesa Nacional del MTE y de la Mesa Promotora de la UTEP; **2. Victoria Clerici**, referente de la ciudad de Rosario y delegada de la Mesa Nacional del MTE, fue junto con Lucila De Ponti y otros referentes locales quien contribuyó a la creación del MTE y luego de la CTEP en Rosario<sup>1</sup>. Por último, se realizó una entrevista a **Gonzalo Orellana** de Barrios de Pie a modo de enriquecer el análisis del proceso de la UTEP desde una de las organizaciones que se sumó al proceso a partir del año 2016.

El contexto en el que se desarrolló esta investigación merece una serie de aclaraciones metodológicas *ad hoc*. Desde marzo del año 2020, Argentina atravesó una serie de restricciones a la libre circulación debido a la pandemia del COVID-19, lo cual repercutió también en los modos de hacer investigación social. Afortunadamente las investigaciones de tipo cualitativo se caracterizan por una mayor flexibilidad en los diseños. Los límites que impuso la pandemia obligaron a replantear el repertorio metodológico a la hora de hacer el trabajo de campo e introdujeron de manera masiva tecnologías y recursos digitales en el marco de la investigación. No es que antes no se

---

<sup>1</sup> Los roles descritos eran los desempeñados en el momento en que se les realizó la entrevista.

utilizaran, pero en este caso devinieron el soporte principal a la hora de realizar entrevistas con los informantes clave. Estas tecnologías mediaron la interacción cara a cara, pero no resultaron un objeto desconocido para las y los entrevistados. Incluso pudo haber servido de soporte para el despliegue de un repertorio de técnicas expresivas que acostumbran a emplear en otros contextos en los que son entrevistados con frecuencia en su carácter de referentes públicos. En todo caso, la virtualidad medió más que nunca en la investigación y supuso una serie de reajustes y negociaciones a la hora de concretar los encuentros y los ritmos de la entrevista, pero a la vez facilitó el contacto con referentes locales y nacionales. Por otro lado, esta tesina se nutrió de saberes experienciales de un pasado militante, de conversaciones informales con compañeros y compañeras de organizaciones, de participación en discusiones, actos y movilizaciones previas a la pandemia, así como de investigaciones pretéritas, dentro y fuera de la universidad, y espacios de investigación como el Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS).

Esta tesina busca contribuir al campo de estudios de la economía popular y sus organizaciones desde la ciencia política. Para ello se buscará analizar el concepto de economía popular a partir del proceso de sindicalización de sus trabajadores, procurando captar su inmanente carácter histórico y dinámico, lo cual supone prestar atención a los sujetos sociales considerando su potencia, su historicidad y sus perspectivas a futuro, no solo sus determinaciones (Retamozo y D'Amico, 2013). Este trabajo retoma la conceptualización de la economía popular que proponen las organizaciones que la promueven y representan. No se busca tanto incidir en las discusiones sobre su conceptualización en el campo económico, sino político. Para ello, a lo largo de la tesis se buscará reintroducir el concepto en la historia o bien historizar la economía popular para observar cómo se fue conformando el sector y el sujeto según las distintas coyunturas, y cómo el campo epistémico de la economía popular se fue enriqueciendo con los debates y disputas promovidos por las organizaciones y por la propia contingencia histórica de la sociedad.

En el trayecto de ese proceso la economía popular fue adquiriendo significados concretos ligados a las luchas de cada coyuntura, ampliando y enriqueciendo su campo epistémico. Es por eso que la economía popular no aparece tanto como un punto de partida, sino como una economía *en construcción*. La postura ontológica que subyace a esta perspectiva concibe a la realidad como el efecto de la relación entre agentes y estructuras, que precisa ser captada en su contingencia y que se constituye como una singular articulación de tiempos y espacios (Retamozo y D'Amico, 2013). Este proceso no está exento de las luchas por el poder y las correlaciones de fuerza, de modo tal que se analizará al sindicato de la economía popular en determinadas coyunturas políticas relevantes para el sector. Esta tesis procura ser un aporte no solo académico, sino político, a fin de acompañar la lucha reivindicativa del sector de la economía popular, fortalecer sus marcos de análisis y sobre todo contribuir a la comprensión de su racionalidad y sus demandas, de modo tal que este entendimiento repercuta en los actores estatales con capacidad de dar respuesta a las necesidades de la economía popular.

El recorrido de la tesis consta de cuatro capítulos en los que se recorre el proceso de sindicalización de la economía popular desde distintos aspectos. El primer capítulo

reconstruye la relación entre la fase neoliberal del capitalismo y la economía popular, atraviesa algunos debates sobre las transformaciones del mundo del trabajo para abordar la especificidad de las actividades de producción, reproducción y circulación de la economía popular. En el segundo capítulo se reconstruyen los orígenes de la CTEP desde el punto de vista de sus organizaciones fundantes, a partir del estudio del rol que tuvieron el Movimiento Evita y del MTE en esos acuerdos iniciales. Un elemento que analiza este capítulo es cómo puede entenderse la relación entre conocimiento y acción, donde se problematiza la construcción del diagnóstico de la economía popular en los Cuadernos de Formación como síntesis de sus prácticas colectivas y como herramienta de lucha. La relación entre la nueva institucionalidad de los trabajadores, su marco cognitivo y las herramientas a disposición de sus luchas serán el modo de aproximarse a los efectos de representación de los agentes que participan y componen la CTEP.

El tercer capítulo se superpone temporalmente con el segundo, pero en él se simplifica la lectura de la CTEP tomándola como una unidad en su relación con el Estado y con las centrales sindicales, principalmente con la CGT. En relación al Estado, se tomarán en consideración las políticas públicas que tuvieron incidencia en el sector, por ejemplo estabilizando las situaciones de precariedad extrema, y otras que promovieron la organización del sector, por ejemplo aquellas que facilitaron la cooperativización de la economía popular. En relación a los sindicatos, se tomará en consideración la demanda por la representación del conjunto de los y las trabajadoras. Se verá que ambos escenarios condujeron a lo que se caracteriza como un desacuerdo que fortaleció la estrategia de sindicalización del sector hacia el final del período y que por lo tanto moduló su repertorio de acción colectiva.

La llegada del gobierno de Cambiemos marca el inicio del cuarto capítulo de la tesis. Durante este período, la CTEP y un conjunto de organizaciones como la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Barrios de Pie, protagonizaron intensas jornadas de lucha de las que obtuvieron conquistas históricas para el sector. Finalmente, hacia el final del capítulo se analizará la constitución de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), como una herramienta superadora de la experiencia de la CTEP y las perspectivas abiertas desde su creación. El carácter reciente de la UTEP hace que su análisis sea aun escaso, de modo que este capítulo contiene algunos elementos exploratorios en la materia.

## CAPÍTULO 1

### Neoliberalismo, mundos del trabajo y economía popular

El arco histórico corto que recorre la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) va desde su creación en el año 2011 a su fusión en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE) en el año 2019. La larga temporalidad, sin embargo, se inscribe en la historia de lucha de los movimientos obreros y populares en la Argentina, desde las luchas obreras de fines del siglo XIX, pasando por los movimientos nacional-populares de mediados del siglo XX, hasta las organizaciones de trabajadores desocupados y piqueteros en los 90 y tempranos 2000. Las problemáticas y demandas de la economía popular representan una actualización de las luchas proletarias en nuestra geografía nacional. La CTEP fue la primera experiencia sindical que logró nuclear a las trabajadoras y los trabajadores de dicha economía popular de manera masiva. Su lanzamiento se realizó en una fecha conmemorativa del día del trabajador, el 1 de mayo del año 2011, en un acto que aconteció en el emblemático Teatro Verdi, situado en el Barrio de la Boca de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este primer capítulo se buscará componer una genealogía del concepto de economía popular y de la figura del sujeto trabajador que la caracteriza a partir de algunos debates conceptuales en torno al mundo del trabajo que le antecedieron. Esta reconstrucción permitirá especificar conceptualmente el campo de indagación para acercarse de un modo más certero al objeto de estudio que se propone abordar la presente tesina. Este capítulo buscará situar el contexto histórico y geográfico de emergencia de la economía popular y explicar qué tipo de respuesta ofrece ante el devenir de las condiciones materiales, subjetivas y afectivas de los sectores populares. Para ello se analizará su relación con la fase actual del capitalismo a partir de algunas preguntas: ¿Cuál es la relación entre la economía popular y el neoliberalismo? ¿Qué se entiende por economía popular? ¿Qué prácticas económicas y políticas la caracterizan? ¿Qué concepciones del trabajo subyacen a las discusiones sobre la economía popular? ¿Qué tipo de respuesta ofrece la economía popular a los problemas del trabajo contemporáneos? Ensayando respuestas a estas preguntas se buscará develar a través de qué experiencia histórica y de qué transformaciones institucionales la economía popular deviene una experiencia subjetiva, en la identificación de los agentes en tanto trabajadores, y objetiva, en tanto compone un objeto de conocimiento (militante y académico) y un discurso político sobre ese objeto.

#### 1. Economía Popular y Economía Política del Neoliberalismo

La economía popular es un emergente de la fase neoliberal del capitalismo y su organización gremial constituye una respuesta organizativa a los efectos sociales de este modo de acumulación (Grabois y Pérsico, 2015; Gago, 2014; Gago, Cielo, Gachet, 2018; Chena, 2017; Geandet, 2017). En términos temporales, sus primeros rasgos surgen lentamente a partir del debilitamiento del modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y de la relación salarial como medio de progreso y de integración social, ambos producto de las condiciones económicas y políticas resultantes de la crisis internacional de los 70 a escala global y de las

interrupciones democráticas a escala local. A partir de la dictadura militar de 1976, la matriz económica argentina se reorientó hacia actividades primarias (agropecuarias y extractivas) de escasa demanda de mano de obra, y hacia empresas terciarias y de servicios. El debilitamiento de la industria nacional fue paralelo a la transnacionalización de empresas que promovieron la deslocalización y tercerización de sus servicios. Esto no fue posible sin un cambio en la racionalidad del Estado, que pasó de ejercer un rol activo en la intervención macroeconómica y un rol mediador en los conflictos entre el capital y el trabajo, a ser un garante del juego de las fuerzas del mercado. Como consecuencia de estas transformaciones se incrementó un fenómeno ya existente: la informalidad urbana, no solo como un sector refugio sino como una alternativa estable al desempleo y subempleo, un proceso que se intensificó en el período de la convertibilidad entre 1991 y 2002 (Neffa, 2008).

Los orígenes de la economía popular se encuentran a mitad del espectro de la marginalidad urbana y rural, producto de la intensificación de los procesos migratorios del campo a la ciudad y entre países de Latinoamérica, y a mitad del espectro de la exclusión y precarización emanada de la flexibilización de los mercados de trabajo, la destrucción del aparato productivo argentino tras la desregulación financiera, las privatizaciones y la desigualdad resultante del nuevo modelo de acumulación global. Su espacialidad, por tanto, también se define por este proceso. Un mundo cada vez más urbano y menos rural, en el cual jugó un rol clave la intensificación extractiva de la renta diferencial del suelo mediante la tecnificación del campo argentino, cada vez menos dependiente de esquemas trabajo-intensivos. Pero también por la *economía espacial* de la globalización (Sassen, 2007), una dinámica urbana de nodos financieros alrededor de los cuales florece un conjunto de servicios que dan soporte a dicha economía de las finanzas. Servicios que no se limitan a la gestión técnica que exige dicha economía, sino que abarca todo tipo de oferta que pueda aprovechar el dinero circulante, como la provisión que la economía popular ofrece en las grandes urbes, alimentado los entre tiempos de los oficinistas o limpiando el parabrisas de los autos importados.

¿Pero qué se denomina aquí con el nombre de neoliberalismo? El neoliberalismo es una *fase* del capitalismo que se inició en la década del setenta a partir de un conjunto de transformaciones en el modelo de acumulación global y de la reestructuración de las instituciones, corporaciones y organismos nacionales y supranacionales (Gago, 2014; Laval y Dardot, 2013; Sassen, 2007; Stiglitz, 2002). La lógica del neoliberalismo no puede ser pensada por fuera de la globalización. Joseph Stiglitz plantea una definición sencilla de la globalización, a la que entiende como *“la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras”* (Stiglitz, 2002: 37). La globalización no supone una integración cualquiera entre las naciones, sino una integración normada por una arquitectura institucional y una correlación de fuerzas políticas en el concierto internacional.

En *La nueva razón del mundo*, Christian Laval y Pierre Dardot (2013) intentan una actualización del debate sobre la evolución del neoliberalismo y discuten las definiciones simplistas que impiden pensar la fortaleza con la que el modelo se posiciona en el sistema internacional. *“El neoliberalismo es la razón del capitalismo contemporáneo”*.

Puede ser definido como “*el conjunto de los discursos, de las prácticas, de los dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los hombres según el principio universal de la competencia*” (Laval y Dardot, 2013: 15). La tesis central del libro es que el neoliberalismo no se limita a una ideología o una política económica, sino que se configura como una *racionalidad* que estructura las conductas de gobernantes y gobernados. Su característica principal es la difusión de la competencia como norma de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación.

En la geografía latinoamericana, el neoliberalismo fue impuesto en el período de dictaduras militares mediante virulentos experimentos de represión social que vehiculizaron la violencia que acompaña silenciosamente este régimen de acumulación. Luego de los procesos de transición de los años 80, este régimen fue continuado por los gobiernos democráticos, coronándose en los postulados del Consenso de Washington de la década del 90. En el caso argentino, el resultado de las transformaciones de la matriz productiva se hizo visible hacia mediados de los 90, cuando una serie de estallidos populares empezaron a hacerse visibles en lugares hasta ese momento recónditos del país. Para ese entonces, las demandas populares habían retrocedido hasta tal punto que el hambre ocupaba el centro de los reclamos cuyo trasfondo eran los elevados índices de desocupación. Ya en 1993, un estallido social en Santiago del Estero anunciaba el ciclo de protestas futuro. En 1996 las y los desocupados de las localidades patagónicas de Plaza Huinul y Cutral Có dieron el puntapié inicial de lo que luego se extendería a Tartagal y Mosconi en Salta, los cortes del puente General Belgrano en Corrientes, y los primeros piquetes en el conurbano bonaerense, en una escalada que se movió de la periferia hacia el centro (Álvarez Rey, 2019).

La crisis del 2001 le puso un dique a la legitimidad del modelo neoliberal y supuso una torsión en las estrategias del capital. Se llegó a catalogar de posneoliberalismo a la etapa que siguió a los sucesos del 2001, aunque Verónica Gago (2014) cuestiona dichos postulados. Al igual que Laval y Dardot, Gago parte de la lectura foucaultiana del neoliberalismo para pensar en términos de una *gubernamentalidad*, es decir, como un conjunto de saberes, tecnologías y prácticas que despliegan una racionalidad que gobierna la sociedad. El neoliberalismo no se comprende si solo se lo mira desde arriba, ya que supone todo un conjunto de estrategias que capturan por abajo “*las formas de vida, las artes de hacer, las tácticas de resistencia y los modos de habitar populares*” (Gago, 2014:10) en clave de la iniciativa libre, de la autogestión, de la autoempresarialidad y de la responsabilidad sobre sí. De este modo, propone pensar las mutaciones del neoliberalismo en nuestra geografía más que la superación del mismo. Más allá de la voluntad de los gobiernos progresistas y de sus instrumentos de política pública, la actualidad neoliberal se sostiene desde abajo mediante “*una red de prácticas y saberes que asume el cálculo como matriz subjetiva primordial y que funciona como motor de una poderosa economía popular que mixtura saberes comunitarios autogestivos e intimidad con el saber-hacer en la crisis como tecnología de una autoempresarialidad de las masas*” (Gago, 2014: 12).

Un segundo momento del capitalismo contemporáneo y local ha de ser pensado tras la crisis financiera internacional del 2008, que en Argentina se combinó con una crisis política local entre el gobierno y las corporaciones del agro. Los espíritus más

optimistas creían que el impacto de la crisis en el corazón de las finanzas implicaría un vuelco del capitalismo hacia un mundo más igualitario, lo que finalmente no se concretó. Lo que prevaleció tras la superación de las crisis cíclicas y la permanencia de la matriz neoliberal es lo que el escritor británico Mark Fisher denominó *realismo capitalista*: “*la idea muy difundida de que el capitalismo no solo es el único sistema económico viable, sino que es imposible incluso imaginarle una alternativa*” (Fisher, 2016: 22). En el pliegue de su paradoja, el capitalismo puede sobrevivir a pesar de que las sociedades lo repudien. Lo cual se observa en las complejidades para entender los movimientos de protesta de nuestra época: “*quizá el realismo capitalista funcione mejor cuando nadie lo defiende*” (Fisher, 2016: 36). Tal como sostienen Laval y Dardot, la sorpresa que suscita la supervivencia del capitalismo ante su descrédito está vinculado a un error de diagnóstico sobre cómo interpretar el neoliberalismo. El error es limitarse a entenderlo como una pura ideología y como una política económica derivada. A esa dimensión ideológica se ha de superponer una *normatividad práctica* capaz de orientar la acción de los gobiernos, las empresas y los individuos (Laval y Dardot, 2013:13).

Si bien la crisis del 2008 tuvo su epicentro en los países del norte global, sus costos se desplazaron espacialmente hacia los países más vulnerables a los infuljos financieros. En Latinoamérica marcó un límite al crecimiento económico de la región y como consecuencia desencadenó una crisis política que se arrastra hasta nuestro presente. Dicha crisis combinada resquebrajó las experiencias de izquierda y progresistas que hasta entonces habían ensayado experimentos de alternativa al neoliberalismo, como el socialismo del siglo XXI venezolano, la experiencia del petismo brasilero o la revolución ciudadana en el Ecuador. Esos límites se hicieron también evidentes en Argentina. Prueba de ello fueron los debates que los actores de la economía popular iniciaron por aquellos años y que se derivaron en la estrategia de poder que a partir de entonces desplegaron. La sindicalización de las y los trabajadores de la economía popular ha de ser entendida como una respuesta a las consecuencias devastadoras del neoliberalismo mediante una estrategia al interior del realismo capitalista. Esto la diferencia, por ejemplo, de las concepciones de la economía social y solidaria que se plantean como una alternativa al capitalismo (Chena, 2017).

Verónica Gago (2014) problematiza la romantización de los sectores populares y sus prácticas económicas y postula que antes que una alternativa al capital constituyen formas de *neoliberalismo desde abajo*, es decir, “*formas de hacer y calcular, que usan el neoliberalismo tácticamente a la vez que lo ponen en crisis de manera intermitente pero recursiva*” (Gago, 2014: 304). El cálculo del *homo economicus* se resignifica en una forma novedosa de *conatus* que Gago denomina *pragmática vitalista*, un conjunto de estrategias de cálculo que toma la producción de valor en su amplio espectro y pone en el centro la multiplicidad de la vida. Este pragmatismo no se reduciría al individualismo metodológico de la tradición liberal, sino a formas comunitarias. ¿Bajo qué esquemas axiomatiza el neoliberalismo las prácticas comunitarias? Mediante la lectura de la cooperación en clave empresarial y de la asistencia social como paliativo de la desposesión (Gago, 2014).

Esa articulación compleja entre formas comunitarias, individualidades racionales, modelos de cálculo y polimorfismos del trabajo es una característica de la estructura económica latinoamericana. Quijano (2014 c) denominó *heterogeneidad histórico-*

*estructural* al modo en que en la estructura económica latinoamericana conviven formas modernas de capitalismo con prácticas alternativas aunque subordinadas al capital. Quijano demostró cómo las formas del trabajo y sus productos conviven de manera combinada y simultánea: la esclavitud, la servidumbre, las instituciones de la reciprocidad y el trabajo asalariado han formado parte de una constante en el modo de producción capitalista en nuestras latitudes. Hoy mismo podemos pensar que las economías populares lejos de exhibir formas transitorias hacia la salarización del paradigma industrial, forman una amalgama heterogénea de formas de trabajo y de nuevas modalidades de proletarización. Gago utilizó la noción de *economías barrocas* para dar cuenta de un tipo de articulación de racionalidades en tensión y en permanente re-creación: *“la composición estratégica de elementos microempresariales, con fórmulas de progreso popular, con capacidad de negociación y disputa de recursos estatales y eficaces en la superposición de vínculos de parentesco y de lealtad ligados al territorio así como formatos contractuales no tradicionales”* (Gago, 2014: 21). Pero las economías barrocas no equivalen al concepto de economía popular, sino que describen la particular articulación de sus formas, las prácticas y los dispositivos que caben “entre” las esferas económicas más que dentro de campos cerrados. Si con Quijano se hizo posible pensar la constitución de un polo económico y sus relaciones funcionales, con Gago es posible pensar los tejidos intermedios y sus contaminaciones. Así la relación entre economías populares y neoliberalismo se complejiza, en la medida en que desplaza la determinación causal originaria y entra en un terreno histórico de coexistencia temporal y espacial.

Ahora bien, para entender los efectos del neoliberalismo en nuestras sociedades y su relación estructural con la economía popular se ha de tener en cuenta cómo este proceso condujo a nuevas formas de dominación. En este punto, no basta un mero análisis economicista reducido a la clase, sino que se habrá de añadir dos elementos de relevancia: la colonialidad y el patriarcado. Aníbal Quijano (2014 c) fue quien mejor retrató cómo se produjo el entronque moderno entre la colonialidad y el capitalismo, y a su vez, cómo *la raza* ofició de índice de estratificación social en la construcción de mecanismos de dominación. La composición migrante de las poblaciones marginadas y las jerarquías sociales que operan al interior del mestizaje nacional se articulan así con mecanismos de la colonialidad del poder vigentes en nuestros territorios. Pero además, el dispositivo de género y la posición social de las mujeres en las transformaciones del capitalismo tardío también son fundamentales para propiciar un encuentro entre las perspectivas de la economía feminista (Rodríguez Enríquez, 2015) y la economía popular. Gran parte de la economía popular está sustentada por prácticas de lo que se ha denominado economía reproductiva y la composición sociológica de sus bases cuenta con un número mayoritario de sujetos feminizados. La posición subordinada que caracteriza a los sujetos de la economía popular en las relaciones sociales es también el resultado de la intersección de raza, sexualidad, género y clase.

## **2. Por un concepto ampliado de los mundos del trabajo**

Analizar la economía popular implica ubicarse desde un punto de vista no hegemónico de la economía sin perder de vista sus relaciones estructurales. Esto conlleva una especie de resguardo ante la inclinación a tomar las variables de la teoría económica dominante como punto de partida privilegiado para la indagación, así como

también ante el espejismo de aislar la economía popular como una esfera excluida y desacoplada de sus relaciones estructurales. A fines del siglo XX, en el centro global de occidente, pensadores de la talla de Gorz, Habermas, Rifkin y Méda planteaban el debate sobre el fin del trabajo, mientras en nuestras latitudes autores como Antunes, Quijano y De La Garza bregaban por una *ampliación del concepto de trabajo*. Esto es así porque en la geografía latinoamericana convivieron formas del salariado combinadas con otras modalidades de trabajos informales e incluso pre-capitalistas. Las prácticas de la economía popular no deben ser tratadas como “lo otro” del trabajo (Gago, 2014), sino como su reescritura, como la ampliación de las modalidades de la labor.

Desde lo que se tematizó como la crisis de las sociedades salariales ante el avance de la lógica neoliberal, los estudios económicos avocados al análisis del mercado de trabajo y de las relaciones sociales de producción tendieron a incluir a las realidades emergentes del mundo del trabajo o bien en términos de un amplio espectro de la informalidad (tal fue la postura de la OIT) o bien dentro de los estudios sobre las poblaciones sobrantes (en el caso de las lecturas en clave marxista). En esta sección se presentarán algunos de los debates sobre las nuevas realidades del trabajo en las últimas décadas. En estos debates se buscará una cierta genealogía del concepto de *trabajadores de la economía popular*, aunque tomando algunas precauciones. No se ha de creer que la economía popular subsume esos debates, ni tratar de inscribir una mera tradición discursiva en esas conexiones. Cada una de estas reflexiones respondían a un contexto particular, sea del capitalismo monopólico, sea de los procesos de ajuste estructural o del posfordismo. Su malla de inscripción discursiva no necesariamente traza una continuidad, hay desajustes, contradicciones, posturas antagónicas. Lo que se hará es un ejercicio de contraste para buscar una cierta especificidad de la economía popular y de su sujeto entre estos debates.

## 2.1 Poblaciones sobrantes

Las lecturas en clave marxista fueron quienes ofrecieron en nuestro continente la base teórica para empezar a pensar en este fenómeno. Los tempranos aportes de José Nun y su concepto de *masa marginal*, junto con Aníbal Quijano y su análisis del *polo marginal* y la *mano de obra marginal* son claves a la hora de recomponer una genealogía conceptual de la economía popular. Estos dos autores permitieron pensar estas realidades no como fenómenos transitorios, sino como fenómenos estructurales y relacionales. No resulta casual que haya sido en América Latina donde las discusiones sobre la marginalidad hayan tenido su origen. Mientras en la posguerra los centros económicos del Norte Occidental transitaban los años de bonanza bautizados por Jean Fourastié como los “treinta gloriosos”, la realidad latinoamericana presentaba una imagen más heterogénea. Los postulados del paradigma de la modernización y de la dualidad estructural, nublaron durante años la posibilidad de pensar la realidad concreta de nuestra región basándose en un modelo de desarrollo unívoco. La crítica cepalina sumada a las discusiones sobre la condición dependiente y subordinada de América Latina en la división internacional del trabajo oficiaron de fondo a los debates sobre la marginalidad.

En 1969, **José Nun** (2001) elaboró un concepto que aun hoy resulta útil para estas discusiones. Retomando las nociones elaboradas por Marx en los *Grundrisse* y en *El*

*Capital*, Nun indaga sobre la condición de las superpoblaciones relativas en la etapa del capitalismo monopólico. Según su perspectiva, el proceso capitalista evidenciaba una tendencia a la conformación de una población sobrante cuyas características ya no solo se correspondían con las funciones que le atribuyó Marx. En el contexto del capitalismo competitivo, la superpoblación relativa se asimilaba a un *ejército industrial de reserva* que cumplía tres funciones principales<sup>2</sup>: **1.** Aprovechaba de fuerza de trabajo en la fase ascendente del ciclo económico y en los momentos de expansión del capital **2.** Oficiaba de amenaza disciplinadora a las ambiciones de los trabajadores ocupados **3.** Constituía el fondo sobre el que se movía la ley de demanda y oferta de fuerza de trabajo, en la medida en que regulaba su precio (Nun, 2001). Nun se inclinó a pensar la posibilidad de que una porción de esas poblaciones excedentes empiecen a exhibir una condición *no funcional* en el proceso de acumulación. Algunas precisiones resultarán útiles. En primer lugar, este efecto no funcional podría igualarse a una afuncionalidad o a una disfuncionalidad, dependiendo del caso. De allí que sean necesarios mecanismos de neutralización de dichas poblaciones, por medio de una gestión política de los excedentes. En segundo lugar, para Nun, la masa marginal no es una determinación del proceso capitalista, sino un efecto probable entre otros. Por último, la masa marginal no designa a un agente particular, sino a una *relación* entre la superpoblación relativa y el sistema vigente.

En 1970, el sociólogo peruano **Aníbal Quijano** (2014 a) aportó una nueva reflexión sobre este fenómeno. Para Quijano, la problemática de las poblaciones sobrantes no se reduce a un dualismo del tipo integrados – marginados. En su elaboración teórica se esboza la constitución de un nuevo nivel en la actividad económica latinoamericana al que denomina *polo marginal*. A diferencia del paradigma de la modernización, Quijano piensa que en la estructura económica latinoamericana convive una heterogeneidad histórica con niveles centrales y periféricos de manera no transitoria sino combinada. La etapa del capitalismo monopólico se caracteriza por modalidades de producción hegemónicas originadas en los centros globales, que se injertan en la realidad latinoamericana de forma abrupta, es decir, que no son producto de un desarrollo orgánico. Esa introducción produce alteraciones en todos los niveles económicos y sus articulaciones, generando en los márgenes un polo cuyas relaciones de trabajo se diferencian de las tendencias dominantes, un polo que emplea recursos residuales de producción que se estructuran de modo inestable y precario, que genera bajos ingresos y cuyas actividades sirven a un mercado frágil e incapaz de una acumulación creciente de capital (Quijano, 2014 a).

A ese polo le corresponde a su vez un nuevo sector diferenciable de la población trabajadora: la *mano de obra marginada*. Una condición de la superpoblación relativa como consecuencia de la revolución científico-tecnológica de la segunda mitad del siglo XX y su característica reducción en los requerimientos de mano de obra para elevar los niveles de producción y productividad, en un contexto de crecimiento poblacional y de migraciones del campo a la ciudad cada vez más acentuadas. En este escenario, las poblaciones sobrantes pasan de estar disponibles—tal como aparecían en los análisis

---

<sup>2</sup> En el análisis de Marx, la máquina tendía a la descalificación del obrero, a su creciente homogeneización y por lo tanto a un aumento de la sustituibilidad de la mano de obra. De allí que la superpoblación relativa pueda ser funcional a la acumulación del capital.

de Marx—a estar excluidas. Esto sucede principalmente para los sectores de punta y se mantiene relativamente flotante para los sectores intermedios que pueden absorber trabajadores de manera fluctuante pero cuyos niveles de producción no bastan para dar lugar a los flujos crecientes de esta población.

En un texto de 1998, Aníbal Quijano (2014 b) vincula su idea del polo marginal a la economía popular, retomando una publicación de José Luis Coraggio. Allí Quijano propone ir más allá de la mera reflexión sobre el empleo, para pensar al polo marginal como un “*complejo entero de actividades económicas, de formas de organización, de uso y nivel de recursos y de tecnología y de productividad*” (Quijano, 2014 b: 215). En este escrito, el sociólogo peruano cuestiona la idea de que las actividades de la economía popular puedan ser pensadas como una alternativa al capital, más bien constituirían un “*capitalismo de pobres*” o una combinación de relaciones de producción capitalistas y no-capitalistas en una misma estructura de organización comunal.

Con Nun se hizo posible empezar a pensar una nueva modalidad de la superpoblación relativa en el contexto de un capitalismo en transición hacia una lógica neoliberal en los territorios latinoamericanos. Con Quijano, esas relaciones entre agentes sociales y el sistema pudieron ser pensados como un nuevo nivel o conjunto de la estructura económica capitalista. Entre ambos autores se esboza la posibilidad de concebir a la economía popular como una esfera de producción, de relaciones sociales, de modalidades institucionales, de formas organizativas en paralelo dentro del capitalismo pero a la vez en sus márgenes. Lo que permanece ausente en ambos es la delimitación de un sujeto social que encarne esas nuevas relaciones y el tipo de acción colectiva de la que es capaz.

## 2.2 Trabajadores informales

La informalidad es un concepto adoptado por la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** para abordar la situación de los trabajadores pobres que forman parte del aparato productivo. La noción de sector informal se empezó a utilizar en la década del 50 y 60 para dar cuenta de la economía subterránea de los países capitalistas industrializados. En la década del 70 surgió el concepto de *sector informal urbano* y en la actualidad se distingue entre *empleo informal* y *economía del sector informal* (Neffa, 2008). El concepto se acuñó luego del *Informe del Programa Mundial del Empleo de la OIT (ILO, 1972)*, elaborado por Keith Hart a partir de un estudio de las poblaciones de trabajadores pobres en Kenia. En América Latina, el PREALC-OIT fue el espacio desde el cual se motorizaron las investigaciones sobre el sector informal urbano.

La informalidad describía la actividad de individuos y unidades de pequeño tamaño que ante la crisis ofrecían una fuente de empleo y auto-ocupación. Los pobres de las ciudades optaban por estas actividades como una alternativa más preferible que el retorno al campo, en el cual obtenían menores ingresos y servicios. Esta concepción hace foco en la forma de producir de estos sectores. Ya sea que se tome sus actividades como “ocupaciones de refugio” o como alternativas al desempleo, lo fundamental es que desempeñan formas de micro-emprendimientos y autoempleo para satisfacer necesidades básicas. Sus actividades se caracterizan por: **a.** la facilidad de entrada, es decir, crear una actividad y ponerla en funcionamiento en el mercado, **b.** el predominio

de la propiedad comunal o familiar, **c.** el uso de recursos locales, **d.** su funcionamiento a pequeña escala, **e.** uso de tecnología poco intensiva en capital pero intensiva en fuerza de trabajo, **f.** cualidades obtenidas por fuera del sistema educativo formal, y **g.** mercados poco regulados pero competitivos.

Aquí la finalidad deja de ser la acumulación, tal como sucede en el sector formal, para orientarse a la supervivencia. Tal es así que incluso se llegó a promover el crecimiento del sector como un modo alternativo a la pobreza y el desempleo, o como una alternativa a la anomia, la delincuencia, la violencia y la desarticulación social (Neffa, 2008; Serra, 2017). Tal fue el caso de algunos organismos internacionales como el Banco Mundial que consideraron a la informalidad como un mal menor y apostaron a su desarrollo como un paliativo a los efectos del ajuste estructural del neoliberalismo. La respuesta que esta perspectiva plantea es la intervención del Estado para modernizar el sector, por ejemplo, a través del acceso al crédito, mediante el estímulo de la demanda de sus bienes y servicios, por medio de la asistencia técnica y las inversiones para fortalecer su infraestructura. Aquí la respuesta es institucional, en la medida en que apuesta a una mediación del Estado y de agencias de cooperación bilateral y multilateral.

En la 90° Conferencia Internacional del Trabajo del año 2002, la OIT contrapuso el concepto de *economía informal* a la noción de *trabajo decente*. Esto generó dos cambios importantes: en primer lugar se dejó de hablar de sector para hablar de economía informal, ampliando el universo de análisis y dando cuenta de un fenómeno que atraviesa todos los sectores de la economía. En segundo lugar se la contrapuso con el horizonte del trabajo decente, que a partir de entonces se convertiría en una noción clave para la promoción de políticas laborales. El trabajo decente consta de una serie de características que apuestan a la seguridad del mundo del trabajo: seguridad del mercado laboral, seguridad del empleo, seguridad ocupacional, seguridad en el trabajo, seguridad para el desarrollo de competencias, seguridad del ingreso y seguridad de representación. Según Serra (2017), la CTEP comparte este *corpus* valorativo en su concepción del trabajo<sup>3</sup>. Lo que en todo caso resulta de mayor interés para esta tesis es el último punto que promueve el trabajo decente, el cual apunta a la seguridad de representación de los trabajadores más allá de su situación contractual, y el cual suscita el derecho a la protección colectiva por medio de sindicatos, organizaciones de empleadores independientes e instituciones de diálogo social.

Parte de la postura de la CTEP y de quienes teorizan sobre la economía popular comparten estos tres puntos con los debates de la informalidad: **1.** Que en contextos de crisis económica constituye un sector de refugio para los sectores populares, **2.** Que su existencia opera de contrapeso a economías del delito, al recurso a la violencia y la inestabilidad social, **3.** Que los dos factores anteriores sumados a sus rasgos de

---

<sup>3</sup> Serra (2017) plantea que esta cercanía de la CTEP con la OIT la inscribe en una postura hegemónica por el ideario neoliberal. Pero lo cierto es que se podría pensar que la entonces CTEP hacía un uso estratégico de los instrumentos de política pública y de los instrumentos legales a disposición para garantizar la conquista de derechos y para demandar ante el Estado el cumplimiento de las “buenas prácticas” internacionales, lo cual no equivale a decir que compartía la ideología que subyace a esos instrumentos.

competitividad exigen del Estado políticas que favorezcan su estructuración y fortalecimiento. ¿Qué separa la economía popular de la perspectiva de la informalidad? Si bien descripción de la informalidad que utiliza la OIT y PREALC se asemejan bastante al modo en que funciona la producción de la economía popular hay dos elementos a considerar. En primer lugar, la economía popular incluye una serie de actividades que no han sido del todo consideradas como trabajo, actividades comunitarias y de cuidado del orden de la economía reproductiva que la estadística ha dejado por fuera de las mediciones oficiales. En segundo lugar, la informalidad describe un fenómeno económico desde un punto de vista estrictamente técnico y aunque apela a soluciones políticas, la respuesta la busca en los instrumentos de política pública. La noción de informalidad sigue presa de un modelo dual de la economía que busca “normalizar” los fenómenos que no se ajustan al canon hegemónico del mercado (Denning, 2011). Mientras la informalidad describe un conjunto de hechos y de actividades económicas, la economía popular, movilizadora por una herramienta gremial como la que analiza esta tesina, opera como un concepto político que apunta a la constitución de un sujeto colectivo. Más que funcionar como un concepto descriptivo, la economía popular tiende un puente entre una realidad socioeconómica y una apuesta política, es un concepto que articula organización productiva y organización gremial. Para ello precisa de un cierto “encantamiento del mundo”, en una dirección opuesta a la que Weber atribuía a la racionalización.

### **2.3 El precariado**

Mientras la noción de informalidad surgió a partir de las experiencias de los países en vías de desarrollo, la problemática de la precariedad tuvo su origen en los países capitalistas industrializados<sup>4</sup>. La precariedad laboral está asociada al debilitamiento de la relación salarial fordista y, más que estar ligada a discusiones sobre la legalidad de las actividades o de los contratos, se vincula al carácter endeble de la inserción ocupacional (Neffa, 2008). Lo que inició como un debate sobre la estabilidad laboral pronto se tradujo en un concepto más amplio que incluía la inseguridad de la vivienda, la deuda, la provisión de servicios sociales, la disponibilidad de tiempo para construir relaciones interpersonales, etc. Esta ampliación de la precariedad a las condiciones de existencia, acompañadas por la movilización y la huelga en Europa auspiciaron la posibilidad de pensar en la emergencia de una nueva subjetividad política (Neilson y Rossiter, 2008).

La precariedad ya no da cuenta de un nivel diferenciado de la economía o de la sociabilidad, como era el caso de la marginalidad, la exclusión y la informalidad, sino de un fenómeno que se ramifica y atraviesa todo el espectro laboral y vital de la sociedad. El problema de este concepto es la dificultad de trazar una frontera que lo circunscriba en términos de clase. De allí la dificultad que se plantea a la hora de organizar a las y los trabajadores precarios. Esta es una pregunta que abordan Brett Neilson y Ned Rossiter (2008) al pensar la dimensión política de la precariedad. Más precisamente, estos autores se preguntan por qué los movimientos de protesta relacionados a la precariedad se disipan con facilidad. Según ellos, este problema se debe a que la

---

<sup>4</sup> Desde que la OIT amplió su definición de la informalidad en el año 2003, la precariedad y el trabajo no registrado fueron incluidos dentro de aquella categoría.

precariedad está directamente relacionada a la crisis del modelo fordista, una experiencia limitada a los países centrales de occidente. A su vez, la heterogeneidad de las precariedades precisa de un ejercicio de *traducción*, de tal modo de lograr una articulación entre realidades tan disímiles como las de un trabajador de las industrias creativas de IT y un taxista, e inscribirla en un campo más amplio de luchas.

Años después, **Guy Standing** (2011) recuperó de la sociología francesa de los ochenta un neologismo compuesto entre precariedad y proletariado: el precariado (*the precariat*). Standing plantea que la globalización no destruyó las clases sociales, sino que fragmentó la estructura ocupacional<sup>5</sup>. El precariado no es una clase-para-sí<sup>6</sup>, es una clase-en-formación en el sentido de que no constituye un colectivo de intereses homogéneo ni posee una conciencia de clase, aunque tiene ciertas características que lo distinguen. Las relaciones de trabajo del precariado se caracterizan por empleos inseguros, inestables, cambiantes y mediados por agencias. Si bien suelen ser empleos de menor duración, la jornada laboral se extiende por fuera del horario remunerado lo cual intensifica la explotación. El precariado incluye aspectos del trabajo temporal aunque no se resume en esa dimensión, también se vincula a cierto inconformismo con la rigidez del empleo asalariado como una marca de época<sup>7</sup>.

La precarización es para Standing una problemática que genera una pérdida de control del tiempo y de las cualidades personales, generando vidas normadas por la incertidumbre. Una novedad histórica del precariado es que sus agentes se caracterizan por un nivel educativo superior a los requerimientos de su empleo, es decir, se trata en muchos casos de trabajadores sobre calificados. El mercado no solo desvaloriza sus credenciales educativas, sino que demanda una constante renovación de habilidades sociales, emocionales y comunicacionales. En términos de status, se define por ocupaciones de bajo reconocimiento social, lo que denomina un "*status truncado*". Las nuevas generaciones que componen el precariado no logran alcanzar los estándares de vida de sus progenitores y poseen frustraciones relacionadas al incumplimiento de la promesa de progreso ligada a la educación.

El precariado percibe bajos ingresos y depende de los salarios que recibe a cambio de su trabajo, aunque carece de beneficios corporativos y estatales. Pero el precariado no es solo equivalente a trabajadores pobres o a inseguridad ocupacional, más allá de ello implica una *falta de identidad basada en el empleo seguro*. Una de las características que se resalta es su falta de identidad profesional, lo cual impide construir una carrera y proyectar a largo plazo. A diferencia de los asalariados, mantiene una mínima relación de confianza con el capital y el Estado, por ejemplo no se caracteriza

---

<sup>5</sup> Standing identifica siete grupos estratificados: una élite de ciudadanos globales con gran poder, el salariado de las corporaciones y agencias estatales, los profesionales y técnicos ("*profitians*") que venden su conocimiento en el mercado como consultores y trabajadores independientes, el viejo proletariado del trabajo manual, el precariado, los desempleados y una especie de lumpenproletariado (Standing, 2011: 7-8).

<sup>6</sup> En el *Manifiesto Comunista*, Marx y Engels distinguen entre clase-en-sí y clase-para-sí. La clase-para-sí se caracteriza por el desarrollo de la autoconciencia en el proceso de la lucha de clases.

<sup>7</sup> Esta apreciación entronca con algunas lecturas que relacionan los movimientos de protesta contra la disciplina de la fábrica y del modelo fordista de la década del 60 como la antesala cultural que facilitó la posterior flexibilización del capital en la organización de la producción.

por la obediencia de clase que construyó el Estado Benefactor a cambio de seguridad social. Su relación con el derecho se asemeja más a la de un habitante temporal o residente de un lugar ("*denizen*") que a la de un ciudadano ("*citizen*"). Es decir, posee menos derechos civiles, sociales, culturales, políticos y económicos que los trabajadores del fordismo. Estos rasgos se acentúan cuando se trata de trabajadores migrantes. Desde la óptica de Guy Standing, el precariado corre el peligro de devenir una *nueva clase peligrosa* y diferencia entre una *política del infierno* que acentúa estos devenires peligrosos y una *política del paraíso* cuyas propuestas apuntan, entre otras cosas, a la implementación de una renta básica ciudadana<sup>8</sup>.

Si bien la precariedad es una condición que atañe a las y los trabajadores de la economía popular, hay varios motivos por los cuales la figura del precariado que esboza Standing no se condice con el sujeto de las economías populares que aquí se analiza. En primer lugar, si bien se plantea como un fenómeno global, se trata de una elaboración teórica pensada desde la óptica de otra geografía social y para condiciones socio históricas de los países más desarrollados. No solo hay diferencias espaciales sino que la temporalidad de la crisis que genera estos fenómenos es diferente. Standing sitúa la eclosión del precariado en las movilizaciones del Euro May Day entre el 2001 y el 2005 y una expansión a partir de la crisis de 2008, mientras en Latinoamérica las evidencias sobre este fenómeno son estructuralmente previas. En segundo lugar, la caracterización de Standing se asemeja más a empleos inseguros en relación de dependencia que a modalidades de trabajo sin patrón. Su concepto de precariado parece estar más vinculado a un proceso de pauperización de las clases medias y a un retroceso en Europa de los derechos a la libre movilidad de las personas que promovió la globalización. Una diferencia crucial es que mientras el precariado es demandado como mano de obra flexible por el mercado y el Estado, los oficios de la economía popular se gestan en las franjas de actividad desvalorizadas y descartadas por estos.

El precariado se caracteriza por una falta de soportes comunitarios en tiempos de necesidad y por una carencia de identidad basada en el trabajo. Quizá estas dos dimensiones hubieran sido útiles para analizar al sujeto de la economía popular en su estadio de formación temprana, pero lo cierto es que en el presente esos dos componentes tienen algunos matices. Si bien la realidad de los sectores populares está atravesada por el individualismo que promueve el neoliberalismo y por los conflictos que generan las condiciones de pobreza, es posible pensar lo comunitario por fuera de las relaciones salariales, por ejemplo, a partir de los lazos de solidaridad territorial (Merklen, 2010), como la persistencia de antiguas tradiciones en los modos de saber y hacer migrante que constituyen un capital comunitario particular (Gago, 2014) o en las lógicas de reciprocidad que rigen ciertas interacciones sociales como es el caso de los comedores y merenderos. Más que una ausencia de lo comunitario o de una idealización de sus formas, en la economía popular se puede pensar en una *ambivalencia* entre lógicas comunitarias y dinámicas oportunistas (Gago, 2014). Por otro lado, lo que en cierta medida unifica a la economía popular y hace posible pensarla como una esfera

---

<sup>8</sup> Standing es uno de los principales impulsores de la renta básica como cofundador de la Red Global de Renta Básica (*Basic Income Earth Network-BIEN*). El debate sobre la renta básica se ha recuperado con fuerza en los últimos años, pese a ser una idea impulsada desde fines de los 80. Se propone garantizar un ingreso mínimo basado en el mero hecho de ser ciudadanos, más allá de las condiciones laborales de quien lo detente.

económica son el conjunto de características de sus relaciones de producción y reproducción, aun ante la inmensa diversidad de sus prácticas. Las meras prácticas ocupacionales no determinan una identidad *a priori*, sino que ella es el resultado de un proceso de subjetivación en el que se superponen diversas tramas de sociabilidad y politicidad. La sindicalización de la economía popular apunta a la constitución de una subjetividad basada en el trabajo, pero esa subjetivación se logra a través de diversas tramas políticas, culturales, organizacionales, etc.

Pese a las diferencias de conceptualización, estas reflexiones permiten componer una cartografía más estructural del problema que se trata aquí. Como escribe el propio Guy Standing, estas elaboraciones teóricas son parte de la búsqueda de un vocabulario que refleje las relaciones de producción en el mundo globalizado del siglo XXI. El concepto de precariado revela la emergencia de nuevos sujetos del trabajo en los propios centros globales y exhibe las heterogeneidades que hace estallar el neoliberalismo. El precariado puede ser útil para caracterizar una franja de la estructura ocupacional argentina, pero es un concepto demasiado amplio para delimitar la especificidad del sujeto de la economía popular.

## 2.4 Trabajadores-desocupados

Encumbrada por la tradición política del peronismo, la *figura del trabajador* fue el clivaje central de la política argentina desde mediados de la década del 40<sup>9</sup>. Pero su posición cambió a partir de la década del 70. A nivel interno, las sucesivas dictaduras buscaron por distintos medios disciplinar la fuerza de los sindicatos y de las demandas obreras. El denominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) fue el intento más violento de aniquilación de la tradición de organización obrera y popular. A nivel global, el neoliberalismo impulsó una reingeniería de arriba hacia abajo, desde las instituciones multilaterales y los Estados hasta las prácticas sociales. Para comprender la radicalidad de los cambios estructurales del país hay que tener presente esta convergencia entre un virulento proceso interno y externo a la sociedad, cuyos efectos se impregnaron en lo más hondo de las subjetividades.

La recomposición de la dominación de las distintas fracciones del capital y a su vez, la atomización de los sectores populares modificaron fuertemente el paisaje social entre 1980 y los inicios del siglo XXI. La descomposición de las relaciones sociales de la Argentina moderna se llevó consigo a todo el compuesto de sociabilidad de los sectores medios y populares. En el medio, se resquebrajaron los históricos arcos de sociabilidad que trazaba la relación sindical y el medio fabril. Con ellas, los repertorios de acción colectiva sufrieron una gran transformación y se diversificaron, sufriendo variaciones de organicidad según la época. La *politicidad popular* (Merklen, 2010) a partir de entonces fue distinta al tipo de acción más pretendidamente ciudadana de las clases medias. Los fenómenos de marginalización de porciones crecientes de las masas populares se hicieron cada vez más visibles. Ese sujeto ausente en las teorizaciones

---

<sup>9</sup> Esto sin desconocer, por supuesto, la larga historia de luchas obreras anarquistas, socialistas, comunistas, anarcosindicalistas, entre otras, que se remontan mucho tiempo atrás al siglo XIX y que ofician de antecedente a la emergencia del peronismo. Lo que a nivel sistémico cambia radicalmente desde el peronismo es la posición de poder de los trabajadores en la correlación de fuerzas.

previas adoptó hacia fines de la década del 90 en Argentina la figura del *trabajador desocupado* y la del *piquetero*, y a su vez, dieron lugar a nuevas organizaciones como los MTD (Movimientos de Trabajadores Desocupados).

En medio de las figuras que identifican la heterogeneidad del mundo del trabajo contemporáneo, una de ellas se define por la falta de empleo. Aunque esta figura tiene una historia antigua, el neoliberalismo inscribió la situación de la desocupación en la lógica del mercado: de un lado lo privatizó como una situación puramente individual y del otro lo sometió al principio de la competencia generalizada. Una mecánica subjetiva que conducía a situaciones de culpa, sentimiento de derrota y ocultamiento en el espacio doméstico, lo cual dificultaba su colectivización. A su vez, esta subjetivación en clave neoliberal entraba en tensión con el previo imaginario del país trabajador. Según Martín Retamozo (2007), los *sentidos del trabajo* en Argentina pueden ser pensados bajo el tropo de la *sinécdoque*, es decir, como un significante que asume más significados que su literalidad. El trabajo equivale a salud (protección ante la vulnerabilidad), educación (movilidad social), certidumbre a futuro (proyecto de vida), tiene una carga moral (esfuerzo individual), permite el reconocimiento de otros y el autoreconocimiento, y está asociado a la dignidad que Daniel James postuló como constitutiva de la economía moral del peronismo. Si la sinécdoque del trabajo lo asimila al “todo”, el sentido de la desocupación semeja a la idea de exclusión y de muerte.

Retamozo (2007) planteó una pregunta pertinente: ¿Cómo se significó el desempleo como un daño y qué sentidos se movilizaron para significarlo como tal? En la construcción de la subjetividad y la demanda de las y los desocupados había una tensión entre el imaginario neoliberal, la historia de las clases subalternas y los imaginarios nacional-populares. Esa tensión asumía la modalidad de un antagonismo que no se resolvía en la instancia material. Si bien el agravamiento de la situación socio-económica fue condición necesaria, no fue condición suficiente. Solo la movilización y la participación política permitieron reincorporar un código en la subjetivación: *el trabajo como un derecho* (amparado incluso por la Constitución). La demanda del movimiento de trabajadores desocupados se constituyó por un lado, en la articulación molecular de los sentidos del trabajo que reinscribieron su situación en clave de daño o perjuicio, y por otro lado, en el antagonismo entre las víctimas del despojo y los responsables. “*La demanda no es un reflejo de la situación de subordinación, sino una producción de la subjetividad, un revestimiento de sentido de una relación social como injusta*” (Retamozo, 2007: 77).

La figura del trabajador-desocupado es importante porque señala un momento del devenir histórico de las luchas sociales en Argentina<sup>10</sup>. Una figura todavía atada al ideal del empleo y a un pasado cada vez más difícil de recuperar. Su esbozo no surge de la academia ni de los organismos multilaterales, sino de la práctica militante y de la organización de colectivos políticos. Por lo tanto esta figura no se limita a la aproximación estadística del fenómeno del desempleo, sino que cuestiona la idea de pasividad e inactividad que yace en la desocupación. Los trabajadores desocupados

---

<sup>10</sup> Para una profundización de esta afirmación consultar la ponencia de Alexandre Roig en: “Jueves 25/3 | Conversaciones sobre la coyuntura política 2021”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=40NhxmjZIU&t=694s>

lograron por primera vez constituir una serie de colectivos de *vidas sin salario* (Denning, 2011) e incluso plantearon una pregunta en torno a la multiplicación de los trabajos no pagos que brotan en el capitalismo contemporáneo.

## 2.5 Trabajadores asociados y autogestionados

La perspectiva de la **Economía Social y Solidaria** ofrece una prolífica reflexión sobre una nueva figura que se define desde una postura alternativa a la lógica del capital y del trabajo asalariado. La economía social y solidaria refiere a las tradiciones del cooperativismo y el mutualismo, pero también incluye los emprendimientos barriales, las organizaciones de productores locales y las empresas recuperadas. La figura del trabajador autogestionado es una identidad en construcción que surge de la confluencia de la experiencia asociativa y la experiencia de autogestión (Vázquez, 2011). En Argentina, es una identidad reivindicada fuertemente por las empresas recuperadas, principalmente luego de los procesos de control obrero de la producción tras las quiebras de empresas en el contexto de la crisis del 2001. Gonzalo Vázquez (2011) reúne conceptualmente la tradición del asociativismo y la perspectiva de la autogestión<sup>11</sup> y propone sintetizarlos en la categoría de **trabajo asociativo y autogestionado** al cual define como: “*asociación voluntaria de trabajadores que cooperan en la producción y distribución de bienes o servicios, propiedad compartida de los medios de producción, toma de decisiones participativa y democrática, relaciones internas basadas en la confianza y la solidaridad, distribución con tendencia igualitaria de los resultados y—en general—igualdad de derecho de todos los trabajadores que integran la misma organización productiva*” (Vázquez, 2011: 207).

Según Vázquez (2011), las organizaciones en las que se desarrolla el trabajo asociativo y autogestionado encuentran su tipo ideal en los *Emprendimientos Asociativos de Trabajadores Autogestionados (EATA)*, los cuales poseen las siguientes características: **1.** Son emprendimientos asociativos que agrupan a trabajadores de distintas unidades domésticas de manera voluntaria y con objetivos comunes; **2.** Se centran en el trabajo humano (a diferencia de la valorización del capital de la esfera privada) cuyo fin es la reproducción de la vida; **3.** Son autogestionados, es decir, no tienen dueño ni patrón sino que la propiedad es colectiva, las decisiones son compartidas y se toman de forma democrática y participativa; **4.** Llevan a cabo actividades productivas de bienes y servicios para generar ingresos monetarios, aunque también redistribuyen para el autoconsumo o practican el trueque; **5.** Sus prácticas se apoyan en valores (reciprocidad, solidaridad, confianza, pluralismo) internos y externos a la organización; **6.** Su objetivo es la reproducción ampliada de la vida tal como plantea

---

<sup>11</sup> El *asociativismo* retoma la noción de cooperación de Marx por fuera de las relaciones capitalistas, para dar cuenta de la unión de esfuerzos y recursos en la producción de bienes y servicios donde la dirección, el control y la autoridad de las relaciones de producción están en manos de las y los trabajadores. El asociativismo se vincula a una serie de compromisos éticos que tienen a la solidaridad como principio de la acción colectiva, por oposición a la acción instrumental y estratégica del mercado. La *autogestión* es una perspectiva más radical que se plantea abiertamente como una alternativa al capitalismo e incluso como un programa hacia el socialismo. Su referencia histórica se puede hallar en la Yugoslavia de 1950. Se constituye por un conjunto de prácticas productivas de naturaleza democrática, donde la actividad es desarrollada y dirigida por las y los trabajadores, los cuales poseen los medios de producción y son responsables colectivos de la toma de decisiones (Vázquez, 2011).

Coraggio, es decir, se orientan a la satisfacción de necesidades no a la acumulación y la ganancia.

La relación entre la perspectiva de la economía social y solidaria y la economía popular es un terreno de debates abiertos. Por un lado, hay intentos por trazar una relación entre las perspectivas clásicas de la economía popular como las de José Luis Coraggio, Ana Sarria Icaza y Lia Tiriba y la caracterización de las organizaciones sociales como un modo de potenciar estas experiencias hacia un horizonte emancipador (Beckmann, Castagno, Chaqui, Rodríguez Musso, 2019). Por otro lado, hay lecturas que marcan algunas diferencias. Grabois (2018) plantea que la economía social puede significar una trampa conceptual a la hora de comprender la economía popular en el marco del neoliberalismo cultural imperante: *“descartamos la ficción ideológica de la autogestión horizontal que pretendía sustituir la cultura popular realmente existente por un cooperativismo de laboratorio”* (Grabois, 2018: 159).

La crítica a la economía social y solidaria que se realiza desde algunos sectores de la economía popular se dirige a su epistemología normativa y por lo tanto a la caracterización sobre la forma deseable de la organización en el trabajo. Pero también se vincula con el carácter alternativo al capitalismo que defiende la economía social. Pablo Chena (2017) apunta tres críticas: **1.** Al principio de reciprocidad de los intercambios, el cual no puede separarse de la desigualdad de poder que impone el mercado capitalista creando barreras y desvalorizando los productos de la economía social; **2.** A la acción democrática de la participación que no considera el funcionamiento concreto de las instituciones en la toma de decisiones; **3.** A la idea horizontal de solidaridad que soslaya el poder y las jerarquías simbólicas dentro de los espacios productivos. Según Chena *“el concepto de ESS refleja una postura normativa que revela más el deseo académico y político que la realidad de la existencia de la vida en los sectores populares. Supone efectivamente una posición ontológica que afirma un homo solidarius en oposición a un homo economicus”* (Chena, 2017: 43).

Dejando a un lado los aspectos normativos que se le indilgan a la perspectiva de la economía social y solidaria, la figura del trabajador asociativo y autogestionado es importante para comprender la genealogía del trabajador de la economía popular. En particular, para pensar la modalidad específica del trabajo sin patrón y de la organización cooperativa que recuperan distintas ramas de la economía popular.

### **3. La organización económica de la economía popular**

La economía popular empieza por la *invención del trabajo*. Representa un amplio espectro de actividades *creadas* por los agentes que le dan soporte a partir de los saberes populares. ¿Qué se entiende en Argentina por economía popular? ¿Qué tipo de actividades componen esta economía? ¿Cuáles son sus principales dificultades? ¿Quiénes integran esta realidad económica? Para responder estas preguntas, habrá que concebir a la economía popular como un concepto que tiende un puente entre una realidad económica y un proyecto político, a la vez que se ha de imaginar un sujeto de la economía popular como una coordenada de un plano entre el eje gremial y el eje económico.

Una primera definición que emplea la CTEP es la siguiente: *“Definimos la economía popular como los procesos económicos inmersos en la cultura popular basados en medios de trabajo accesibles y trabajo desprotegido”* (Grabois y Pérsico, 2015: 34). Se trata en muchos casos de actividades de subsistencia, de muy baja escala y productividad, realizadas en forma autogestiva a través de medios de producción propios, explotados de forma directa sin que medie una relación asalariada (aunque en algunos casos existen en condiciones de precariedad e informalidad). Por otro lado, se caracteriza por actividades trabajo-intensivas, ya que utilizan maquinarias y herramientas obsoletas o de baja complejidad (aunque hay que tener en cuenta que algunas ramas de actividad lograron mejores condiciones y acceso a maquinarias como las y los cartoneros en algunos distritos de la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en la experiencia de algunas fábricas recuperadas). En las actividades de la economía popular prima una lógica de reproducción social, en lugar de la típica racionalidad empresarial que apunta a la acumulación de capital.

En la economía popular los medios de producción están al alcance de los trabajadores. *“Son materiales, mercancías, maquinarias y espacios de trabajo baratos, residuales, de acceso público, transmitidos por la tradición, recuperados de la ociosidad o adquiridos a través de la lucha social. En general, no constituyen capital en el sentido estricto porque no son intercambiables en el mercado formal por no contar con título de propiedad o porque su valor es insignificante. En efecto, la relación entre los trabajadores y los medios de producción no es de propiedad sino de posesión o mera tenencia, a veces, personal, otras veces comunitaria”* (Grabois y Pérsico, 2015: 36). La economía popular se caracteriza por la desprotección de sus formas de trabajo, debido a la falta de reconocimiento por parte del Estado lo cual produce una situación de desregulación, desprotección, precariedad y para-institucionalidad. En definitiva constituyen procesos de trabajo periféricos, inmersos en la cultura popular, con medios de producción accesibles a los trabajadores y con relaciones laborales desprotegidas. *“La economía popular se basa en el trabajo independiente de un colectivo que se organiza sin capital en sentido estricto, con los escasos medios de producción de que dispone, con los recursos que obtiene de su lucha sindical. Se construye desde la cultura del pueblo pobre, con sus luces y sus sombras”* (Grabois, 2018: 160).

El trabajo realizado en la economía popular se practica en lo que denominan *unidades productivas*: *“Las unidades productivas son el conjunto de medios de trabajo necesarios para generar ingresos. Pueden ser muy sencillos: con un trapito podemos ganarnos el pan estacionando autos. O más complejos: para recuperar residuos necesitamos un carrito, un camión, bolsones. Incluso pueden ser grandes fábricas, como el caso de las ‘empresas recuperadas’”* (Grabois y Pérsico, 2015: 36-37). La unidad productiva popular se caracteriza por la posesión de fuerza de trabajo y medios populares de producción, a diferencia de las empresas que poseen capital. No busca maximizar la productividad económica, sino maximizar la productividad social, la productividad ambiental y comunitaria. Es decir, no tiene un fin de lucro, sino un fin comunitario y de vida digna. Bajo la óptica de la empresa capitalista, la unidad productiva popular es infra productiva o se rige por una productividad alternativa. Estas buscan garantizar un ingreso digno para sus miembros y aspiran a ofertar un buen producto o servicio para la comunidad a un costo razonable. Las unidades productivas de la

economía popular poseen poco capital constante, una tecnología obsoleta, bajos niveles de productividad, modos de intercambio informales y condiciones precarias de trabajo.

Estas unidades productivas funcionan en distintos espacios (una casa, un campo, un taller, una cooperativa, la vía pública, un quiosco, etc.), mantienen relaciones laborales diversas (trabajo independiente, comunitario, algunas veces patronal, pero en condiciones de informalidad, explotación e incluso esclavitud), sus formas jurídicas son variadas e incluso los trabajos comprendidos en la economía popular han pasado muchas veces de la ilegalidad a la legalidad (tal fue el caso de las y los cartoneros en la Ciudad de Buenos Aires, cuyo trabajo estaba vetado por un edicto de la dictadura). Pero quizá la manera más gráfica de comprender quiénes forman parte de la economía popular sea a través de una tabla comparativa de sus ramas (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1.** Ramas y Actividades de la Economía Popular

<b>Rama</b>	<b>Descripción</b>	<b>Espacio de trabajo</b>	<b>Actividades</b>
<b>Agricultura familiar y campesina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Trabajos dedicados al cultivo de la tierra y cría de animales.</li> <li>-La propiedad de la tierra puede ser propia, comunitaria o por arrendamiento.</li> <li>-Proporción igualitaria entre géneros y composición mayoritaria de jóvenes.</li> <li>-Modalidades de trabajo independiente o en relación de dependencia.</li> </ul>	Lotes familiares, comunidades, comunidades campesinas, montes, bosques, otros espacios rurales.	Ganadería. Pesca y agricultura. Agroindustria. Viveros y huertas urbanas. Turismo rural. Actividades forestales.
<b>Recuperación, reciclado y servicios ambientales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recuperación de residuos sólidos urbanos. Actividades de recolección, clasificación y venta de materiales desechados en vertederos de residuos.</li> <li>-Preponderancia de mujeres.</li> <li>-Modalidades de trabajo independiente, cooperativo y en organizaciones sociales.</li> </ul>	Espacio público urbano, calles y basurales, centros de reciclado, espacio domiciliario.	Cartonero/a. Limpieza de terrenos y espacios verdes. Reciclador/a de basura. Promotor/a ambiental. Recolectores/as de residuos en villas. Carrero/a. Operario/a de plantas recicladoras. Forestación.
<b>Comercio popular y trabajos en espacios públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Venta de artículos generalmente industriales y de bajo costo.</li> <li>-Fabricación de objetos de forma manual o mediante instrumentos propios.</li> <li>-Trabajos con finalidad y valor artístico. Venta de artículos artesanales e industriales en ferias.</li> <li>- Trabajo de limpieza y cuidado de autos y motos</li> <li>-Predominio de mujeres.</li> <li>-Tareas mayoritariamente realizadas de forma individual</li> </ul>	Espacio público urbano, medios de transporte, estadios deportivos, plazas y parques, espacio domiciliario. Ferias francas, ferias artesanales, paseos de compra, ferias	Feriante. Artesano/a. Venta directa. Vendedor/a en punto fijo. Intermediación solidaria. Artista callejero. Limpia vidrios o de vehículos. Vendedor ambulante.

		comerciales a cielo abierto	
<b>Industria manufacturera</b>	-Trabajadores/as que se desempeñan en ex unidades capitalistas, recuperadas tras procesos de quiebra y vaciamiento. Constituye un grupo ocupacional más que un oficio. - Producción de prendas textiles. Existen modalidades de trabajo en relación de dependencia, cooperativa e incluso esclava. Composición mayoritaria de trabajadoras migrantes. -Predominio de mujeres.	Empresa recurada, cooperativas, asociaciones, espacio domiciliario.	Producción gráfica, textil, productos de limpieza. Producción de alimentos. Carpintería y zinguería. Fabricante de bloques o ladrillero. Extracción y manufactura de minerales.
<b>Transporte y almacenamiento</b>	-Trabajo por cuenta propia de quienes transportan mensajes, encomiendas o mercancías en una moto. -Predominio de varones y de trabajo individual.	Vehículo, espacio domiciliario y vía pública	Transporte de pasajeros, motoquero, mensajería, delivery, cadetería. Flete. Carga de mercadería
<b>Construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental</b>	-Trabajo sin patrón de obreros que construyen vivienda para sí o para terceros. -Tareas de mejoramiento barrial (cordón cuneta, zanjeo, desagües, etc.) y cuidado del hábitat (limpieza de arroyos, recolección de residuos). -Predominio de varones. -Modalidad de trabajo mayoritariamente colectiva en cooperativas u organizaciones sociales.	Domicilios particulares, obras de construcción y espacio público.	Cooperativistas de vivienda. Ayudante o auxiliar en obras de construcción. Pintores, plomeros, electricistas, herreros, techistas, albañiles. Trabajadores de programas sociales, trabajadores de arroyos.
<b>Servicios personales y otros oficios</b>	-Emprendimientos mayoritariamente individuales o de no más de cuatro personas. -Constituye un grupo ocupacional heterogéneo más que un oficio. -Predominio de mujeres. -Tareas mayoritariamente realizadas de forma individual	Talleres, espacio domiciliario, espacio público	Servicios de limpieza. Peluquería, depilación, manicuría, masajista. Gastronomía. Jardinería. Mecánico, chapista, electricista o pintor de vehículos. Servicios informáticos. Reparación de electrodomésticos. Herrería. Gomería. Vigilancia. Paseo y cuidado de animales domésticos. Zapatería. Vidriería, otros.
<b>Servicios socio comunitarios</b>	-Trabajos de cuidados comunitarios vinculados a la alimentación, el deporte, la	Espacio domiciliario, establecimientos	Trabajador/a de comedores comunitarios,

	educación, la salud, la violencia de género y la cultura barrial. -Predominio de mujeres. -Tarea realizadas mayoritariamente al interior de organizaciones sociales comunitarias	y espacios públicos	merenderos y guarderías comunitarias. Cuidado de personas. Promotoras contra la violencia de género y de salud, Trabajador/a de medios comunitarios. Trabajador/a socioeducativo, de cultura comunitaria, de deporte y recreación. Acompañamiento o reinserción de liberados/as y recuperados/as.
--	--	---------------------	--

**Fuente:** elaboración propia en base a Grabois y Pérsico (2015) y ReNaTEP (2021)

La CTEP organizó los distintos oficios de la economía popular en *ramas* según la actividad principal que define cada unidad productiva. Originariamente la CTEP se constituyó por ocho ramas: *Cartoneros, Indumentaria, Campesina, Motoqueros, Vendedores Ambulantes, Programas Sociales, Artesanos y Feriantes*. Esta clasificación fue variando en el tiempo, principalmente con la aparición de distintas políticas y legislaciones y su modo de nominar a los sujetos de la economía popular. En particular, la implementación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) a partir del año 2020<sup>12</sup>, permitió la siguiente clasificación: **1.** Servicios socio comunitarios; **2.** Comercio popular y trabajo en espacios públicos; **3.** Servicios personales y otros oficios; **4.** Recuperación, reciclado y servicios ambientales; **5.** Construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental; **6.** Industria manufacturera; **7.** Agricultura familiar y campesina; **8.** Transporte y almacenamiento.

La población de la economía popular aún está invisibilizada, aunque hay trabajos de medición parciales con distintas metodologías. Según un informe del OCEPP (2019)<sup>13</sup> al año 2019 un 21,4% del total de la Población Económicamente Activa (PEA) trabajaba en una actividad de la economía popular, es decir, alrededor de 4,2 millones de personas de los centros urbanos. El informe de ReNaTEP (2021) estima una población similar y ofrece otros datos de relevancia. En relación a las características socio demográficas, la economía popular se caracteriza por una preponderancia de mujeres, de personas de mediana edad (25 a 45 años) y de jóvenes (16 a 24 años), con niveles educativos por debajo del nivel secundario obligatorio, de nacionalidad argentina y con una distribución por todo el territorio nacional. La presencia mayoritaria de mujeres

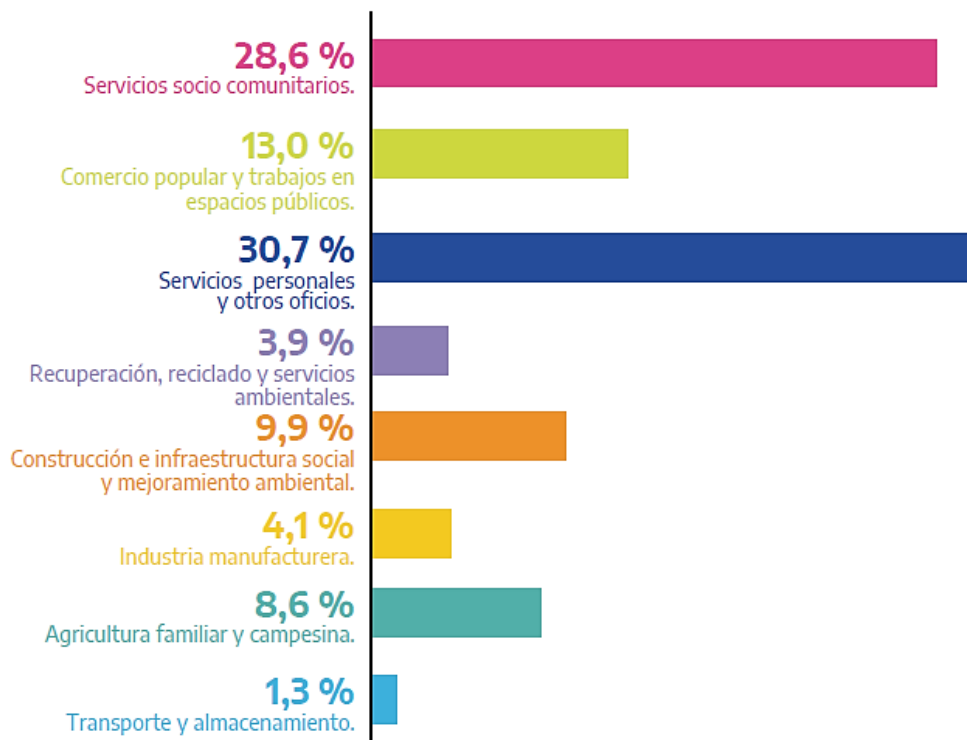
<sup>12</sup> El ReNaTEP es un instrumento que surgió a partir de la aprobación de la Ley de Emergencia Social (2016) como se verá en el capítulo 4. Aquí se utiliza el primer informe de implementación del registro presentado en mayo de 2021, el cual se realizó en base a la inscripción virtual de 2.093.850 de personas en el período julio de 2020-febrero de 2021.

<sup>13</sup> OCEPP-Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas. Esta estimación se basa en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y no calcula la porción de la población rural ni de la población en relación de dependencia.

en la economía popular contrasta con la masculinización del trabajo formal asalariado, y varía según las ramas de actividad. Su presencia resulta más evidente en los trabajos vinculados a las tareas de cuidado personal y comunitario, lo que da cuenta de que en la economía popular existe una división sexual del trabajo con un patrón similar a la economía formal, pero a su vez, da cuenta de una característica propia de la economía popular en la que se yuxtapone más fuertemente la labor productiva y reproductiva.

En cuanto a la organización del trabajo y de la producción, según el ReNaTEP (2021) hay una paridad entre las actividades desempeñadas de forma individual (mayoritarias) y de forma colectiva (entre las que predominan las organizaciones sociales y comunitarias). En relación al lugar de actividad, prevalece el espacio domiciliario. En cuanto a las ramas de actividad, la rama socio comunitaria aparece como la opción mayoritaria, lo cual da cuenta de la importancia de la organización de la economía popular en torno a la producción social y comunitaria y su rol complementario al Estado en materia de cuidados, educación, salud, hábitat y vivienda. La distribución de las actividades por rama se puede observar en el Gráfico 1<sup>14</sup>:

**Gráfico 1.** Inscripciones por rama de actividad, 1er trimestre de 2021



Fuente: ReNaTEP (2021)

La economía popular tiene dos características más allá de las actividades que incluye: **1.** Involucra a agentes que realizan una actividad laboral por fuera de la relación

<sup>14</sup> Hay que tener en cuenta que los datos del ReNaTEP se registraron en el contexto de las restricciones por la pandemia del COVID-19, la cual pudo haber trastocado las prácticas de la economía popular. La preponderancia de la rama socio comunitaria se puede explicar en parte por esta situación. Si se contrasta el informe de ReNaTEP y OCEPP se puede observar una distribución de actividades por rama diferente. Aun salvando las diferencias metodológicas, puede dar cuenta de los cambios de la economía popular previos y durante la pandemia.

salarial tradicional patrón-trabajador para constituir una relación de *trabajo sin patrón*; **2.** Son trabajadores y trabajadoras que perciben bajos ingresos y tienen escasa capacidad de consumo y acumulación de capital (Chena, 2017). Esta percepción de bajos ingresos se sustenta, según Chena, en la baja valorización de las actividades de la economía popular. ¿En qué criterios se apoya esa valorización? ¿Por qué motivo una misma mercancía tiene un precio diferente si se vende en la calle, en un negocio o en un centro comercial? Pablo Chena (2017) analiza la valoración social a partir de las “*convenciones de calidad*”. Cuando la asimetría de información del mercado no permite definir la calidad de la mercancía por el precio de oferta, la incertidumbre provoca que el demandante juzgue el producto a partir de la persona del vendedor, de sus cualidades físicas, morales y culturales. Si estos parámetros cuasi-morales del mercado se generalizan acaban por objetivarse socialmente, por este motivo “*la economía popular tiene por delante el gran desafío de crear los mecanismos institucionales necesarios para validar socialmente las convenciones de calidad para revalorizar su trabajo en el intercambio que produce cotidianamente con el sector capitalista*” (Chena, 2017:56).

Una última dimensión a tener en consideración es cómo pensar la explotación en una relación social sin patrón. La CTEP define como *explotación indirecta* a la ganancia obtenida del trabajo ajeno de aquellos a quienes no se les reconoce derechos laborales, trabajo que con sus bajos costos provee beneficios a grandes empresas como el eslabón más bajo de la cadena de producción. Algunos ejemplos que sirven para ilustrar esta explotación indirecta son: **1.** Las materias primas que aportan los cartoneros a la industria del papel, del cartón y del plástico; **2.** La producción de la agricultura familiar que provee a las grandes empresas tabacaleras, yerbateras y lácteas; **3.** Las costureras que trabajan en talleres clandestinos para grandes marcas textiles; **4.** Los vendedores ambulantes que distribuyen productos de marcas multinacionales en la vía pública; **5.** Trabajadores de la economía popular, como los artesanos o trabajadores de planes sociales, que contribuyen de manera indirecta a través del pago de impuestos regresivos (como el IVA) o la tasa de interés de los créditos a los que pueden acceder, en general más costosos y restrictivos (Grabois y Pérsico, 2015). Pablo Chena (2017) sostiene que la desvalorización del trabajo de la economía popular es la premisa que sostiene las convenciones sobre la baja calidad de sus productos, lo cual genera relaciones asimétricas en la comercialización y por lo tanto un intercambio desigual.

Ciertamente, la faceta de explotación del trabajo sin patrón es una de las dimensiones más complejas de desentrañar en los estudios de la economía popular. Los trabajos de Alexandre Roig y Verónica Gago son quizá los que de mejor modo han trabajado esta nueva articulación del capital y las nuevas modalidades en que el excedente es apropiado por mecanismos del consumo y las finanzas (aun cuando comparativamente a otros estratos sociales pueda ser más bajo). Gago y Mezzadra (2015) plantearon la necesidad de abrir el concepto de explotación propuesto por Marx, a la luz de las nuevas operaciones extractivas del capital en los territorios, en las finanzas y en las operaciones digitales. Lo financiero es una lógica que coloniza las relaciones sociales y que traduce una heterogeneidad de realidades. El proceso de financierización constituye una lógica del capital que abarca a todo el campo social, pero que asume una lógica particular en los diferentes estratos (Gago y Mezzadra, 2015). Gago y Roig (2019) plantean que en un mundo post-salarial, se combina la inclusión financiera con la explotación financiera. Los autores sostienen que las finanzas

disimulan la relación de explotación por medio de mecanismos como las tasas de interés diferenciales que pagan las clases populares al momento del consumo. Pero también estos mecanismos se sirven de la inclusión promovida por las políticas de transferencia de ingresos del Estado como respaldo o garantía contra la morosidad. A su vez, las obligaciones de pago de las deudas empujan a los sectores populares a incrementar sus horas de trabajo o multiplicar sus tareas incluso en torno a actividades ilegales. Así la explotación en la economía popular tiene una dimensión laboral, financiera y comercial.

La economía popular constituye un espectro diferenciable dentro de la economía real, con sus propias lógicas de producción, reproducción y circulación, pero en contacto permanente con un mercado regido por la lógica del capitalismo. La enorme población que compone la economía popular demuestra que no se trata de un fenómeno marginal. La heterogeneidad de sus expresiones, relaciones laborales e intercambios con el Estado y el mercado muestran que no se limita a un polo de la dualidad formalidad/informalidad que pueda “normalizarse”. Aunque la precariedad constituye un rasgo que atraviesa sus formas, la lógica comunitaria pone en cuestión la pérdida de identidad que caracteriza a las formas contemporáneas de la precarización de la existencia. Si la economía popular empieza por la invención del trabajo para hacer frente a la expulsión del mercado y de las protecciones estatales, su camino conduce a nuevas formas de explotación indirecta que la incluyen en las tramas de extracción del excedente del valor, a través de la intensificación del trabajo (pero por fuera de las relaciones contractuales asalariadas), subordinada a relaciones de intercambio desiguales y por medio de sofisticados mecanismos que se tramam entre el consumo y las finanzas.

## CAPÍTULO 2

### La CTEP y sus organizaciones fundantes: el Movimiento Evita y el MTE ante la economía popular

El primer capítulo de esta tesina aborda la problemática de la heterogeneidad de los mundos del trabajo y su relación con la fase neoliberal del capitalismo. En este segundo capítulo, se trabajará sobre otro aspecto de la organización de la economía popular ligado al modo en que esta articuló a una gran variedad de experiencias militantes. Esa articulación no fue lineal, cuenta con avances y retrocesos. No es una articulación que pueda ser esquematizada fácilmente de a “saltos” dialécticos, sino que la investigación se encuentra con cauces sinuosos, ensayos estratégicos, pruebas, errores y reacomodamientos. Tampoco está exenta de conflictos, ni de diferencias ideológicas. Pero el dato de importancia es la continuidad de esa articulación en el tiempo y su fortalecimiento progresivo. La diversidad de esas articulaciones excede los alcances de esta tesis, de modo que se tomarán dos casos puntuales: el **Movimiento Evita** y el **Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE)**. A partir de este punto se plantean las siguientes preguntas: ¿Cómo se articularon esas experiencias en la constitución de la CTEP? ¿Qué rol jugaron esas experiencias hacia la política del Estado? ¿Cómo aparece la categoría de economía popular en esas trayectorias políticas? ¿Por qué la economía popular dio sentido a esas experiencias dispersas en una multiplicidad de organizaciones?

A pesar de que esta tesina tomará solo dos casos, hacia el año 2011, una variedad de organizaciones populares con diversas trayectorias confluyeron en un diagnóstico sobre la etapa política y la situación de fragmentación social y apostaron a la construcción de una nueva herramienta de carácter gremial. En el acto fundacional del Teatro Verdi confluyeron delegados de cooperativas y organizaciones de la economía popular del *Movimiento Evita*, el *Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE)*, el *Movimiento Nacional de Fabricas Recuperadas (MNFR)*, la *Cooperativa La Alameda* y organizaciones agrarias como el *Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI)*. En el año 2013, la CTEP ya contaba con la participación del *Movimiento Popular La Dignidad (MP-LD)*, el *Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (MNER)*, la *Organización Social y Política “Los Pibes”* y la *Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón*. Hacia el año 2014, se sumaron el *Movimiento Popular Patria Grande* y *Misioneros de Francisco*. En el año 2016, *La Garganta Poderosa* anunció mediante un comunicado su incorporación a la CTEP. A lo largo de esos años, la CTEP sumó el apoyo más o menos activo del *Movimiento Popular Revolucionario Quebracho*, el *Frente Popular Darío Santillán*, la *Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT)*, *Seamos Libres*, el *Movimiento 8 de Octubre*, el *Encuentro de Organizaciones*, la organización *Carlos Mujica*, entre otras organizaciones locales de distintos puntos del país como el *Frente de Organizaciones en Lucha (FOL)*, la *Federación de Organizaciones de Base (FOB)*, *Causa*, entre otras.

Estas organizaciones apostaron por la construcción de un sindicato de los excluidos del mercado de trabajo y de las instituciones representativas de las y los trabajadores. El objetivo era construir un sindicato masivo y unitario para las distintas

ramas de actividad de la economía popular, sintetizando la experiencia que habían acumulado las organizaciones en sus años de lucha, pero con independencia de la orientación ideológica de sus miembros y sin necesidad de que estas deban disolverse. Este es un objetivo que se plantea con claridad en los Cuadernos de formación de la CTEP: *“Nosotros creemos que en esta etapa histórica hay que construir organizaciones sindicales masivas, unitarias, que sinteticen el trabajo de todas las organizaciones preexistentes, para fortalecer el poder popular y conquistar los derechos laborales para nuestros compas”* (Grabois y Pésico, 2015: 91).

La gran mayoría de los estudios sobre la CTEP se centra en la etapa posterior a la obtención de la Personería Social, principalmente a partir del año 2016 cuando cobró mayor visibilidad pública. Una excepción que plantea una temporalidad más larga es la tesis de María Toffoli (2017), quien reconstruye los nudos problemáticos que explican el surgimiento de la CTEP remontándose a la década del noventa, en la cual se produjeron transformaciones profundas del mundo del trabajo a la par de una crisis del modelo sindical argentino. En este capítulo se buscará abarcar una temporalidad que se remonta a los años posteriores a la crisis del 2001, pero el rastreo del pasado de la CTEP se realizará desde el punto de vista de sus organizaciones fundantes, haciendo hincapié en dos organizaciones: el Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). Esta decisión se justifica por dos motivos: por un lado, la importancia que tuvieron en la promoción de la CTEP y por otro, debido al acceso a informantes clave que permitieron reconstruir este proceso a través de entrevistas en profundidad. Se verá a continuación por qué estas dos organizaciones tienen una relevancia vital en la CTEP, por su volumen en el escenario de la política nacional y local en la que desplegaron acciones, por su lectura innovadora de la coyuntura y su concepción del sujeto popular, por el relativo éxito en alguna de sus estrategias, por su capacidad de articulación con otros actores como la Iglesia católica y por su contacto con funcionarios de instituciones gubernamentales. A partir de esa reconstrucción de los antecedentes, el capítulo esbozará los primeros pasos de la CTEP en el escenario gremial y político.

## **1. La CTEP y la lógica de sus organizaciones fundantes**

La CTEP surge inicialmente como un acuerdo entre el Movimiento Evita (ME) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), al que se suman otras organizaciones. Estas dos organizaciones coincidían en la necesidad de construir una herramienta con características gremiales y reivindicativas, que defiendan los derechos de un sector de los trabajadores sin representación sindical. Trabajadoras y trabajadores que por su situación contractual y jurídica, se encontraban por fuera de una relación laboral formal, pero que en los hechos desempeñaban un trabajo para vivir. Trabajadores que en definitiva constituían la base social de esas organizaciones. La trayectoria de estas organizaciones no coincidía exactamente, mientras el MTE se organizaba en torno al trabajo de las y los cartoneros, el Movimiento Evita tenía características más territoriales. Pero lo importante en aquel entonces fue la puesta en común de una mirada sobre la realidad socio-económica del país. Así recuerda Lucila De Ponti (UTEPE-ME) esa trayectoria previa:

“En el caso del MTE ya con una trayectoria mucho más ligada a un proceso de construir una demanda reivindicativa por el reconocimiento de un trabajo,

en el marco de lo que fue todo el proceso de organización de los cartoneros en Ciudad de Buenos Aires. En el caso del Movimiento Evita, quizá un poco menos ligado a la demanda por un reconocimiento de un trabajo, sino más ligado, digamos, a la territorialidad de esos actores, o de ese sector social” (Lucila De Ponti).

El **Movimiento Evita** surgió en los años convulsivos de finales de la década del noventa y principios de los dos mil, como una organización para un nuevo sujeto social que por entonces se replanteaba el repertorio de acción por fuera del espacio de la fábrica y de la huelga como herramienta de lucha. Organizado en torno al trabajador desocupado, fue fundado por Emilio Pérsico como *Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) Evita*. Esta organización se originó a partir de la confrontación con el modelo económico neoliberal instrumentado por el gobierno de Carlos Menem, de la crisis de las instituciones de integración social y en particular de la crisis del peronismo, aunque se reconoce como parte de la tradición del Peronismo Revolucionario (Longa, 2019). El Movimiento Evita propiamente dicho se lanzó en un acto en el Luna Park el 10 de mayo de 2006. Las elecciones legislativas de octubre de ese mismo año marcaron el inicial salto cualitativo de lo social a lo político.

El Movimiento Evita se nutrió de tres fuentes: organizaciones con trabajo territorial y piquetero, organizaciones de la estructura territorial del Partido Justicialista (como la Corriente Peronista Federal bajo la conducción del “Chino” Navarro) y militantes sueltos (Longa, 2019). La impronta territorial de esta organización se deriva de la experiencia social de los MTD y de un sujeto cuya demanda remite al territorio como fuente de identificación y de aglutinamiento. Una demanda que en aquellos años críticos se ligaba al combate de la pobreza y el hambre. Con el paso del tiempo, el Movimiento Evita se transformó a la par que la situación del país cambiaba y su acción pasó a estar ligada a la elaboración y gestión de políticas públicas, al trabajo barrial y al fomento de la cooperativización en esos barrios.

En una entrevista a Emilio Pérsico realizada en el año 2010 se puede ver cómo ya estaba disponible una especie de diagnóstico que luego se ampliará en la CTEP: “*No hay unidad política de los trabajadores sin unidad económica y social de los trabajadores. Si todos los trabajadores no ganan lo mismo, no tienen los mismos derechos, si tenemos a la crema de la clase trabajadora con un salario europeo y los compañeros de Santiago del Estero o los cartoneros con un sueldo de África, el país no es estable porque estalla, tarde o temprano, no hay posibilidad de reunificación de la clase trabajadora*”<sup>15</sup>. De modo que en ese momento, la lectura del Evita era que existía la necesidad de unificar una masa de trabajadores fragmentados y que eso debía encuadrarse en el proyecto político del kirchnerismo para fortalecer sus bases. Esa propuesta no tenía nombre, asemejaba a una corriente de pensamiento o una rama del movimiento nacional y popular. La propuesta del Movimiento Evita no tuvo eco entre las organizaciones kirchneristas ya que no compartían la mirada estratégica sobre la economía popular y más bien adscribían a la hipótesis de que esa masa de trabajadores

---

<sup>15</sup> APU (12/11/10). “Emilio Pérsico: ‘Está finalizando una etapa y comenzando otra nueva’”. Entrevista con Ana Natalucci y José Cornejo en Agencia Paco Urondo (APU). Disponible en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/militancia/emilio-persico-esta-finalizando-una-etapa-y-comenzando-otra-nueva>

sería reabsorbida por el mercado de trabajo (Longa, 2019). Fue así que el Evita encontró un aliado en sectores más ligados a tradiciones de izquierda y en el MTE.

El **Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE)** es otra organización que confluyó en el armado de la CTEP. Su lucha inicial estaba centrada en la figura del sujeto cartonero, también reconocido como ciruja, carrero o reciclador urbano<sup>16</sup>. El origen del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) se remonta a finales del año 2002 y principios del 2003, a partir de un grupo de estudiantes de la Facultad de Derecho de la UBA que organizaba una olla popular para cartoneros (Villanova, 2014). Durante los primeros años desarrollaron una organización silenciosa. Sus primeras apariciones callejeras se ocasionaron en el año 2005, tras una serie de manifestaciones al Gobierno de la Ciudad, cortes de puente, presentación de amparos y escraches frente a comisarías por el cobro de “coimas”<sup>17</sup> y la actitud represiva de la policía.

A diferencia del Movimiento Evita, el MTE plantea otro modo de organizarse. Esto se vincula a su base social, a sus actividades y sus demandas. La actividad del MTE estuvo desde el principio centrada en la demanda por la regulación del trabajo y la mejora de las condiciones laborales, más que en las necesidades del territorio. Si bien en la práctica se conjugan ambas determinaciones, su horizonte organizativo apostaba a ir más allá del particularismo de cada territorio para construir demandas gremiales. Así lo plantea Victoria Clerici (UTEP-MTE) en una entrevista:

*“Nosotros nos organizamos a partir del trabajo, no del territorio. Entonces trabajamos con ramas de trabajo, así como los sindicatos. En ese sentido copiamos mucho el formato sindical tradicional (...) después vos indefectiblemente tenés que organizar el territorio porque la lógica con la que los compañeros incluso hacen su trabajo o se manejan desde el punto de vista de la identidad, tiene que ver con el territorio. Igual es una lógica que intentamos de alguna manera romper, porque entendemos que es parte de la batalla cultural salir de la lógica de mi pequeño lugarcito, mi pequeña cooperativa, mi barrio, mi coso, mi zona”* (Victoria Clerici).

La articulación del Movimiento Evita, el MTE, el comedor Los Pibes y el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) se remonta al año 2010 y está relacionada a la figura de Jorge Bergoglio, por entonces Cardenal y Arzobispo de Buenos Aires, a Caritas y a la Pastoral Social de la Iglesia Católica. Por una parte, el MTE venía de un proceso de construcción de reivindicaciones, adquisición de conquistas y reconocimiento de la labor de los cartoneros en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otra parte, el Movimiento Evita provenía de una organización anclada

---

<sup>16</sup> Las y los cartoneros recogen, clasifican y venden materiales que se desechan en la vía pública o en los vertederos de residuos. Esos materiales (como el papel, el cartón, el plástico, entre otros) son vendidos a intermediarios que los compran para revenderlos a industrias como materia prima barata (tal es el caso del papel para la elaboración de pasta celulósica). La actividad del cirujeo es una práctica de larga historia, sin embargo, su configuración cambió en el apogeo de la crisis argentina de fines del siglo XX y su actividad se masificó producto de la crisis económica.

<sup>17</sup> La policía cobraba sobornos aprovechando las irregularidades de la actividad de las y los cartoneros que la mayoría de las veces tenían que ver con su situación de precariedad. Por ejemplo, el mal estado de los vehículos que empleaban para moverse de provincia a Ciudad de Buenos Aires.

en lo territorial y en el proceso de cooperativización de trabajadores en los barrios populares a través de diversos programas estatales. Pero a pesar de esta diferencia en su práctica, coincidieron en una caracterización a partir de la cual convocaron a otros actores. Esos nuevos actores introdujeron distintos ejes de debates al reconocimiento del trabajo, el territorio, la cooperativización y la infraestructura barrial. Por tomar dos ejemplos, el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) llevó el planteo sobre la agricultura familiar y la necesidad de discutir un nuevo modelo agropecuario, y el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) introdujo los debates sobre la toma de las fábricas quebradas y el control obrero de la producción.

Si bien esta tesina toma el caso de articulación entre dos organizaciones puntuales, lo cierto es que en el origen de la CTEP confluyó una gran cantidad de organizaciones con distintos despliegues territoriales. Resulta difícil enumerar las semejanzas y diferencias de cada una de ellas, pero lo cierto es que al fulgor de la crisis neoliberal florecieron una multiplicidad de experiencias que convirtieron el campo popular en un mosaico de identidades difícil de asimilar políticamente. Algo que reunía a muchas de ellas era una demanda en torno al trabajo pero, como se ha visto en el primer capítulo, esa demanda estaba sobredeterminada por una heterogeneidad de formas laborales. Un elemento que resulta central para comprender la apuesta por la CTEP es que casi ninguna de ellas encontraba lugar en el espacio sindical a pesar de algunos intentos de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Pero lo cierto es que en esos años más bien primaba el principio de la diferencia: en la concepción del sujeto, en la lectura de la coyuntura, en los modos de producción y en la disputa por el acceso al Estado.

Parte de la importancia de la CTEP residió en la opción por sobreponer la semejanza a la diferencia en la construcción de una herramienta reivindicativa. La articulación entre la heterogeneidad de las trayectorias militantes y políticas permitió la apuesta por un sujeto que ya no coincidía con el desocupado de principios del 2000, sino que al calor de la recuperación económica se había convertido en un trabajador cuya actividad era diferente a la relación salarial tradicional y cuyas condiciones de trabajo eran precarias. Parte del esfuerzo militante de la CTEP se centró en la organización de las actividades laborales, tal como se describió en el capítulo 1. Así lo sintetizaba Victoria Clerici (UTEP-MTE) en la entrevista:

“Se empezó a discutir esto, la unidad digamos, en principio de estos dos grandes movimientos, que eran los más grandes en ese momento. El MTE y el Movimiento Evita que tenían, si bien algunas diferencias en la construcción, también algunas similitudes (...) Se empezó a *organizar el trabajo* y se empezó a cambiar la lógica del sujeto que ya no era un sujeto desocupado, y que por lo tanto no le tenía que reclamar al Estado trabajo, sino que era *un sujeto que tenía trabajo, pero que no estaba reconocido*, que estaba en malas condiciones, etcétera” (Victoria Clerici).

Los movimientos sociales, barriales y piqueteros son reconocidos como el origen de esta organización, pero también ubicados en el contexto histórico. La emergencia de la CTEP se reconoce como una respuesta a una modificación en las prácticas y la dinámica de esas bases sociales, más que como una iniciativa de vanguardia. La CTEP

permitió ordenar la actividad laboral y la experiencia dispersa en un conjunto de organizaciones y sujetos populares. En general, las y los referentes entrevistados para esta tesina mantienen un balance positivo de la experiencia de los movimientos sociales de principios de siglo, por cuanto permitió organizar un sector muy vulnerable de la población y logró conquistas concretas en términos de políticas públicas. Los nuevos movimientos sociales en el mundo han tenido grandes dificultades a la hora de sostener causas en el tiempo, y por lo tanto, en dar soporte a identidades y subjetividades sociales. Precisamente esa construcción en torno a identidades ha sido cuestionada en los últimos años desde las ciencias sociales por su carácter endeble o particularista, tras las crisis de los gobiernos progresistas de Latinoamérica. Muchos de esos movimientos sociales optaron por construcciones electorales como un modo de resolver ese debilitamiento en sus organizaciones o en su capacidad de incidencia en el sistema político. Otras optaron por un retorno a formas sindicales de organización del trabajo, que en el siglo XX demostraron ser una herramienta potente para sostener demandas en el tiempo. En ambos casos se verifica un retorno o una recuperación de las herramientas de lucha que los denominados “nuevos movimientos sociales” de fines del siglo pasado cuestionaban.

## **2. Las tensiones y conquistas en y hacia el Estado antes de la CTEP**

Las trayectorias de las organizaciones de mayor peso en la CTEP tienen relevancia porque configuran la racionalidad actoral en torno al contacto con el Estado, basándose en los aprendizajes obtenidos de esa vinculación en el pasado. Se tomará por caso la historia previa del Movimiento Evita como parte de la alianza gobernante del Frente para la Victoria y del MTE en su relación con el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Estos casos servirán para retratar una lógica de vinculación de las organizaciones con el Estado, de manera tal de dar cuenta que el modo que asume esta relación para la CTEP tiene que ver con las conquistas y los obstáculos que encontraron en ese contacto previo. El vínculo con el Estado supone una exigencia de parte de las organizaciones, es decir, implica montarse sobre una lógica política y burocrática particular que se diferencia del repertorio de acción previo de los movimientos sociales o al tipo de trabajo que realizan en el territorio. ¿Por qué es relevante dar cuenta de esta relación con el Estado? En la lógica de trabajo y de disputas de la economía popular no es sencillo trazar un antagonismo como el que existía en la relación salarial entre el capital y el trabajo. De allí que el interlocutor de los reclamos haya sido en gran parte el Estado. Esto se verá con más claridad en los siguientes capítulos, pero aquí se hará un rastreo previo, puesto que el “éxito” de ese intercambio también fortaleció una estrategia y una orientación por dónde obtener conquistas para el sector.

### **2.1 El MTE y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

La lucha de las y los cartoneros tiene una larga trayectoria de conquistas en CABA. La primera de ellas fue la obtención de los ramales ferroviarios en 1999 y su ampliación en los años siguientes. Por entonces, la actividad del cirujeo estaba prohibida por un edicto de los tiempos de la dictadura, lo que generaba persecución policial, cobro de multas y encarcelaciones. Gran parte de los reclamos y manifestaciones de las organizaciones se relacionaba con el accionar policial en el ordenamiento del espacio

público y su “*gestión de ilegalismos*”, como sostiene la antropóloga Fernández Álvarez (2018). Recién en el año 2002 se sancionó la **Ley 992** que habilitó su actividad y además propuso su organización en cooperativas. El gobierno de la ciudad siempre jugó un doble rol en este sentido. Por un lado, aplicó una política represiva y por el otro, cedió a los reclamos. Esta tensión entre modalidades represivas de los gobiernos y la frontera de la legalidad es uno de los ejes que vinculan a estos actores y configuran una tensión y una disputa permanente entre la legalidad y la legitimidad de sus prácticas, principalmente ligada al uso del espacio público<sup>18</sup>.

Un acontecimiento fundamental fue la aprobación de la Ley 1.854, mejor conocida como “**Basura Cero**” en el año 2005. Esta legislación permitió el reclamo por mayores recursos para las y los cartoneros, de los que se obtuvieron las plantas de reciclado y se mejoraron las condiciones laborales. A partir del año 2008, la ley de Basura Cero fue reglamentada y el gobierno de la Ciudad reasignó partidas del presupuesto de la recolección de residuos a las cooperativas de cartoneros. La instrumentación del **sistema de reciclado con inclusión social** fue una “*batalla cultural contra el negocio de la basura*”, tal como lo define Jackie Flores (UTEPA-MTE). En el año 2010 se formalizó el sistema mediante un concurso público, una ley y la firma de un contrato en el año 2013 que implicó un nuevo salto en la institucionalización del sector. En esos años, el MTE empezó a discutir más a fondo los recursos de la Ciudad, principalmente del Ministerio de Ambiente que contaba con uno de los mayores presupuestos. Ese paso por las instituciones y los debates públicos de cara a la sociedad y a los sectores ambientalistas, *afianzó una identidad como clase*, forjó un criterio a partir del cual dar sentido a una disputa callejera e institucional—y por lo tanto, política—en cuanto clase trabajadora y permitió definir un perfil que interpelara más a la sociedad en la clave de un *sujeto ambiental*. De este modo lo narra Jackie Flores (UTEPA-MTE):

“Previo a la UTEPA nosotros veníamos muy cargados de conciencia de clase. (...) El paso por la legislatura, entender que es el espacio donde el pueblo tiene que ser escuchado en la Ciudad de Buenos Aires, nos fue conformando un *criterio de clase*, digamos. Empezábamos a *proponer*, y acá es donde nos empezábamos a afianzar en nuestro sentido de pertenencia de clase” (Jackie Flores).

Fue en el contexto de estas discusiones públicas en las que la idea de la **economía popular** cobró un primer sentido para el MTE ligado a una forma de diferenciarse de los prejuicios en torno a su reclamo. De parte de algunos funcionarios y medios se extendía la idea de que su demanda era ser absorbidos por el Estado como empleados públicos. En ese marco, el MTE apeló a la tradición del cooperativismo como una forma de marcar distancia de esas acusaciones. Constituir cooperativas era una exigencia previa del gobierno de la Ciudad para tramitar las demandas en un marco de legalidad, pero el cooperativismo se convirtió para las y los trabajadores cartoneros en

---

<sup>18</sup> Esta misma situación se constató años más tarde en la ciudad de Rosario en el conflicto por la tracción a sangre animal entre la Federación de Cartoneros Unidos, las asociaciones protectoras de animales y la Municipalidad. Un análisis en clave de conflictos urbanos puede verse en Castellan, Cavo, Rach (2018): “*Recolectando el capital: la basura ¿un bien común en disputa?*” en Material Politics. Disponible en: <https://www.materialpolitics.com/urban-provocations->

una forma de vida, si bien no idealizada, sí ligada a un modo de entender la dignidad del trabajo y su disciplina en función de las posibilidades, las necesidades y las costumbres del colectivo. Así lo recuerda Jackie Flores el momento desde el cual empezaron a hablar de economía popular:

“Nos querían confundir y confundir a la sociedad con que queríamos terminar siendo empleados del Estado. Y a nosotros el cooperativismo, si bien es un *formato legal* que nos pidió la Ciudad de Buenos Aires para formalizar, nosotros tomamos el cooperativismo como una *forma de vida*. Y la verdad es que no pretendíamos ser, ni pretendemos ser trabajadores del Estado. Pero sí empezar a reconocer todos los derechos laborales que no percibíamos” (Jackie Flores).

La **Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR)** fue la herramienta con la que el MTE escaló su política a nivel nacional<sup>19</sup>. En el año 2013 surgió la propuesta de crear un *cuero de promotoras ambientales*, un proyecto que plantea una salida laboral con perspectiva de género para las cartoneras de la Ciudad de Buenos Aires<sup>20</sup>. Jackie Flores (UTEP-MTE) lo relata así:

“La mujeres cartoneras podíamos y debíamos tener otro lugar. No solamente defender nuestro sector cartonero era pura y exclusivamente seguir tirando de una carreta de 300 kilos hasta que la vida dijera basta. Sino con todo este saber, me parece que una de las grandes batallas tiene que ver con la *comunicación*. Qué mejor que nosotras contarles qué son las cooperativas cartoneras, qué significa el sistema de reciclado con inclusión social, por qué es tan importante separación y origen, y por qué hay leyes que no se cumplen en la Ciudad de Buenos Aires. Nos permitió cambiar rotundamente la vida si se quiere, y ahí empezar a ocupar otros lugares. Y que las mujeres se animaran a ocupar otros lugares y sean la cara visible de toda una construcción que enorgullece a todos y cada uno de nosotros y convidar a la sociedad para que dejen de vernos como pobrecitos y respetarnos como trabajadores y trabajadoras de la economía popular” (Jackie Flores).

Hay que tener en cuenta que muchos de los recursos no alcanzaban a la totalidad de las familias o que cada cierto tiempo el MTE debía salir a renovar la legitimidad de sus reclamos con movilizaciones o con acciones directas, como la quema de contenedores negros en el año 2015. Una de las características de las políticas para el sector fue, desde los inicios, su carácter fragmentario y de limitado alcance. Pero el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sigue siendo un paradigma de las conquistas para el sector cartonero que se busca replicar en otros territorios.

---

<sup>19</sup> La FACCyR representa las tres formas del trabajo cartonero en Argentina: cartoneros de basurales a cielo abierto, carreros (que en muchas partes del país trabajan en carros tirados por caballos) y recicladores (por la experiencia en CABA).

<sup>20</sup> La iniciativa del cuerpo de promotoras se promovió a otras latitudes como la ciudad de Rosario. Si bien la lucha del MTE apunta a replicar la experiencia más desarrollada de CABA, sus resultados son todavía muy escasos en comparación.

## 2.2 El Movimiento Evita y la militancia en el Estado

La trayectoria del Movimiento Evita es diferente a la del MTE y está vinculada no solo al trabajo territorial sino también en su recorrido dentro del Estado. Desde el punto de vista del Estado, la incorporación de militantes a la gestión luego del 2003 implicó un reconocimiento a su labor en el territorio y reveló la necesidad de incorporar un saber local a la gestión central para “*recomponer las bases epistémicas de la mirada estatal*” (Perelmiter, 2012: 444). El ingreso de las organizaciones también tenía como misión “bajar al Estado”, interpolar su relación con los gobiernos locales, disputar los mecanismos de mediación local de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social y reducir la distancia simbólica entre gobernantes y gobernados.

Los vínculos de las organizaciones piqueteras y de desocupados con la gestión de las políticas sociales y con el Estado se remontan a algunas experiencias incipientes en la década del 90. Pero la desconfianza hacia el Estado, luego de las presidencias de Menem (1989-1999), las discusiones políticas del 2001-2002 respecto a la autonomía de lo social frente a lo estatal y la autogestión de los recursos tuvieron una resonancia muy importante en la configuración de los movimientos sociales. Tal como surgió en la entrevista a Gonzalo Orellana (Somos-Barrios de Pie), la discusión central en aquellos años fue “el horizontalismo” por oposición a las estructuras verticales de organización replicadas del Estado. Quizá la idea que sintetiza estas experiencias es el famoso apotegma de John Holloway: “*cambiar el mundo sin tomar el poder*”. Los movimientos de la izquierda tradicional y la denominada izquierda independiente optaron por esta vía. Algunas otras, sin embargo, apostaron a una alianza con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), entre ellas Barrios de Pie, la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y el MTD-Evita.

Néstor Kirchner fue más lejos y modificó la relación del Estado con los movimientos sociales mediante el abandono de la postura represiva, el otorgamiento de un reconocimiento por su rol en la lucha contra el neoliberalismo, la movilización como base social del gobierno frente a ciertas coyunturas políticas y la integración a las instituciones estatales (Perelmiter, 2012; Perelmiter, 2017; Piva, 2015). Un ejemplo de esto fue la creación de la **Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social**, al interior del Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de Emilio Pérsico del Movimiento Evita<sup>21</sup>.

A partir de esa Subsecretaría, el Movimiento Evita tuvo el control, primero del Programa de Inversión Social (PRIS) y luego del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). Este último, mejor conocido como **Programa Argentina Trabaja**, se amplió por una sugerencia que le realizó Pérsico a Néstor Kirchner. Durante esos años el Evita tuvo a su cargo el mayor caudal de recursos del PRIST, alcanzando a gestionar alrededor de trece mil cupos (Longa, 2019). Este programa será analizado en el próximo capítulo, pero fue importante en la promoción de cooperativas en el sector de la economía popular. En agosto del año 2012, Emilio Pérsico asumió la **Subsecretaría de Agricultura Familiar** que a partir del 2014 elevó su rango a Secretaría. La Secretaría

---

<sup>21</sup> Previamente, Pérsico había trabajado como vicesecretario de gabinete en la gobernación de Felipe Solá en Provincia de Buenos Aires.

le permitió al Evita ganar presencia en el Estado y articular con organizaciones como el MNCI, aunque no tuvo mayores efectos en la promoción de un modelo rural alternativo en un sector dominado por el agronegocio. La agricultura familiar es una de las ramas que promueve la CTEP y que se nutre de varias experiencias políticas. Quizá la conquista más importante para el sector en ese período haya sido la **Ley de Agricultura Familiar** (Ley 27.118), sancionada en enero de 2015.

Los primeros años de existencia de la CTEP coincidieron con el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), del cual el Movimiento Evita formaba parte. Tal como surge de las entrevistas realizadas para esta tesis, se reconoce que esa pertenencia generaba algunas limitaciones para operativizar algunas demandas, para movilizar y para desplegar la herramienta gremial. Pero el Movimiento Evita también encontró una agenda propia en la economía popular. En esos años la organización empezó a plantearse un horizonte de mayor independencia política, *“ya desde el 2011 el movimiento había comenzado a realiza reuniones, congresos y organizar instancias en las cuales constató, por un lado, las limitaciones estructurales del gobierno de Cristina Fernández y, por el otro, su propia capacidad de desarrollo político”* (Longa, 2019: 157). En el IV Congreso Nacional del Movimiento Evita del año 2013, se definió a la CTEP como un objetivo estratégico de la organización. Gildo Onorato (UTEPA-ME) lo recordaba de este modo:

*“La consigna de aquel momento, en los últimos años de Cristina era: ‘somos la economía popular, somos lo que falta’ decíamos. O en términos políticos, el planteo del Movimiento Evita era: ‘orgullosos por lo hecho, nos duele lo que falta’, es decir, nos situábamos en una posición partidaria integrada a la política, pero en términos sociales teníamos en claro que nuestra mirada era distinta, y siempre lo fue”* (Gildo Onorato).

La experiencia de la CTEP fue clave para el Movimiento Evita. Junto con la posterior incursión de las luchas feministas, modificaron la identidad de esta organización y le aportaron un claro sentido de representación gremial. A su vez, siguieron contribuyendo a su impronta movimientista, aun cuando el Evita ocupó más lugares en la estructura estatal. Esto evitó que, en cierta medida, mutara hacia una estructura estrictamente partidaria, aunque muchas veces le generó dificultades en la organización y en la manera de instrumentar demandas sectoriales. Esa mixtura anfibia de las herramientas políticas y gremiales son características de las organizaciones que integran la economía popular.

*“La economía popular, la red comunitaria, al Movimiento Evita le dio una identidad. Esa identidad es *peronista* centralmente, porque nosotros sostenemos que el peronismo es *darle poder a quien no tiene poder* y eso ha definido muy claramente a nuestra fuerza como una fuerza popular, como una fuerza representativa de los excluidos y en función de eso actuamos en la realidad política”* (Gildo Onorato).

En este apartado se observa cómo la experiencia con el Estado y en el Estado preexistió a algunas organizaciones de peso en la CTEP. Esa relación se tradujo en ambos casos en conquistas que van desde la obtención de recursos (materiales y

simbólicos) a la introducción de nuevas demandas de manera más directa, aun cuando no ocuparan lugares “más altos” en la pirámide estatal. La experiencia misma de participación supuso aprendizajes organizativos y la posibilidad de torcer parcialmente la racionalidad estatal en función de la demanda de estos sectores sociales. La tensión entre integración y autonomía por un lado, de reclamos y cogestión por otro, son elementos relevantes para comprender el modo posterior de acercarse al Estado por parte de la CTEP. Un elemento clave de esta interacción es cómo ambas organizaciones encuentran en la economía popular una forma de forjar una identidad propia. Del lado del MTE, la lucha reivindicativa por el reconocimiento de su actividad y el paso por la legislatura aportaron un sentido de clase que configuró al sujeto ambiental y definió un modelo de gestión del trabajo fiel a la actividad que el sector desarrollaba. A su vez, la definición de la economía popular sirvió para diferenciarse de las acusaciones de buscar ser empleados públicos y los acercó a las experiencias del cooperativismo. Del lado del Movimiento Evita, la economía popular aportó claridad a una identidad plebeya en la búsqueda de una vía independiente respecto a otras identidades del arco kirchnerista y de los gobiernos, y su paso por el Estado fortaleció su inserción en la agricultura familiar y en la formación de cooperativas de trabajo. En la posición de la CTEP en relación al Estado conviven estas dos disposiciones: una propensa a actuar *en* el Estado, lo cual implica una confianza en la respuesta que se pueda dar desde el Estado; otra propensa a actuar *con* el Estado, la cual sopesa la fuerza que se pueda dirigir hacia el Estado. Entre esas dos disposiciones, la negociación aparece como un mecanismo legítimo para obtener conquistas, como será explorado en el capítulo 3.

### 3. Los pasos iniciales de la CTEP

La CTEP fue lanzada oficialmente el primero de mayo del año 2011, jornada en la que se conmemora el día del trabajador. Su acto inaugural se realizó en el Teatro Verdi, del barrio porteño de La Boca. El teatro que lleva por nombre al compositor italiano Giuseppe Verdi fue la sede de algunos modestos hitos históricos desde su inauguración en 1901. En sus instalaciones se realizaron las primeras asambleas de los clubes de fútbol River Plate y Boca Juniors. En 1903, una asamblea del partido socialista eligió a Alfredo Palacios como candidato, quien al año siguiente se convirtió en el primer legislador socialista del continente americano. El 6 de enero de 1918 se fundó allí el Partido Comunista de la República Argentina (PCA) y unos años más tarde, en enero de 1925, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). También un día 6 de noviembre del año 1994, se celebró en sus salones un plenario nacional del Partido Comunista Revolucionario (PCR) que daría origen a la Corriente Clasista Combativa (CCC), luego de su primera aparición en la histórica Marcha Federal de julio, junto a las nacientes CTA y MTA.

La **Declaración del Teatro Verdi** (Grabois y Pérsico, 2015: 204-208) contiene dos elementos: sintetiza un diagnóstico sobre la situación sociolaboral de las clases populares y resuelve la construcción de una “*organización unitaria, confederal, amplia y fuerte*”. No se trata de un programa, sino más bien de un pliego de reivindicaciones y propuestas de corto plazo para resolver algunos de sus problemas urgentes. Esto tiene que ver con un rasgo propio de la CTEP que se caracteriza por una lucha incremental y una especie de guerra de posiciones, en lenguaje gramsciano, que a su vez definen cierta pragmática popular, en su doble registro de práctica y pragmatismo. Pero en todo

caso, lo fundamental es la afirmación que se deriva de ese diagnóstico y por lo tanto la elección de la herramienta política para dar cauce a esa caracterización de la situación social.

El diagnóstico parte de la fragmentación social, económica y organizativa de la clase trabajadora y de la brecha que atenta contra la unidad del movimiento obrero y su dignidad. Señala que existen inequidades estructurales que sobrevivieron a la recuperación económica y laboral producida desde el año 2003 y que no se reducen a la brecha de ingresos, sino que componen una exclusión de bienes y servicios elementales. A las condiciones de precarización se suman nuevas y viejas formas de explotación en contraste con imposiciones culturales consumistas e individualistas que fracturan el tejido de solidaridades. Una alquimia entre la falta de proyectos de vida y umbrales culturales inalcanzables. A esta mirada pesimista sobre la situación, se contrasta el trabajo de las fábricas recuperadas, las cooperativas de cartoneros, las cuadrillas de infraestructura social y mejoramiento ambiental, los centros comunitarios, las ligas campesinas, entre otras. *“En este proceso, se fue creando un sector sociolaboral, la economía popular...”*, afirma la Declaración. Tanto la economía popular, como su organización, se asientan sobre tramas preexistentes y poseen un carácter procesual y, por lo tanto, aún abierto.

La primera definición promueve *“la conformación de una organización de naturaleza puramente social, independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias”*. A semejanza del modelo sindical argentino, propone una organización unificada y conformada por ocho ramas a nivel nacional: *Cartoneros, Indumentaria, Campesina, Motoqueros, Vendedores Ambulantes, Programas Sociales, Artesanos y Feriantes*. El objetivo era dotarla de un carácter confederal y solicitar su incorporación a la Confederación General del Trabajo (CGT).

La creación de la CTEP se concretó en agosto de 2011 y el 20 de diciembre sus miembros organizaron un acto frente a la CGT para solicitar su ingreso a la estructura sindical, como una demostración de reconocimiento de la CGT en la organización del movimiento obrero y su rol para la construcción de la unidad. La estrategia inicial de la CTEP fue la **promoción de federaciones**: la Federación de Cartoneros, Carreros y Recicladores, la Federación de Cooperativas de Trabajo, la Federación de Infraestructura Social, la Federación de Vendedores Ambulantes, la Federación de Fábricas Recuperadas, entre otras. Sin embargo, esta estrategia no tuvo los efectos esperados en el acumulado de organización y poder popular. A partir de esa experiencia se empezó a fortalecer la idea de construir un *sindicato* de trabajadores de la economía popular, en base a una organización ya creada: la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). El objetivo era unificar las demandas diferentes que existían en cada rama en una *paritaria social*, de modo que agrupe lo que los dirigentes notaban como una lucha parcializada<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> APU (26/02/14). “Sin el sindicato de la economía popular sólo tendremos luchas parcializadas”. Entrevista a Esteban “Gringo” Castro por Nahuel Placanica. Disponible en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/sindicales/sin-el-sindicato-de-la-economia-popular-solo-tendremos-luchas-parcializadas>

Luego de aquella primera movilización a la sede de la CGT en la famosa calle Azopardo 826, la CTEP optó por darle mayor centralidad al reclamo frente al Ministerio de Trabajo. El primero de mayo de 2013, a dos años de la Declaración del Teatro Verdi, la CTEP marchó al Ministerio de Trabajo bajo la consigna “**¡Somos lo que falta!**”. Esa declaración es importante en la medida en que da testimonio del avance en las discusiones y elaboraciones de la organización. Una experiencia de la economía popular que luego sería sistematizada en los Cuadernos de Formación editados en el año 2014. Como se verá, la sistematización de esas prácticas populares y la construcción de un marco que le otorgue sentido son piezas fundamentales para fortalecer la cohesión interna de una organización.

En la Declaración del año 2013 se reconoce el camino recorrido esa década por los sectores populares y a la vez se marcan las limitaciones. Aparece el clivaje sobre el que construyen el discurso político: la división no es entre oficialistas y opositores, sino entre *integrados* y *excluidos*. También aparece una idea respecto a los trabajadores expulsados del mercado formal del trabajo y del campo: *la invención del propio trabajo*. La estrategia que se traza es la organización en pos de una unidad de los trabajadores y trabajadoras que trascienda la coyuntura política, lo cual implica “*una profunda reestructuración del movimiento obrero*” (Grabois y Pérsico, 2015).

Ahora bien, no se trata de una situación. Lo más relevante de la declaración es quizá la afirmación de que en el mercado formal *no hay lugar para todos*: “*Tras diez años de crecimiento ininterrumpido, aprendimos que el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos, el aumento de la productividad, el desarrollo de la tecnología y el incremento en las inversiones productivas no se traduce en trabajo formal y dignidad para todos nuestros compañeros. Comprendimos que, en el mercado, no hay ni habrá lugar para nosotros*”. Incluso a pesar de las buenas intenciones del gobierno, de lo que denominan “asistencialismo encubierto”, “flexibilización progresista” y “la nueva cara de las ‘teorías del derrame’” que apuestan al crecimiento del PBI como una solución a los problemas sociales. “*Frente a este panorama, tenemos dos opciones: conformarnos con subsistir como ‘ciudadanos de segunda’ magramente asistidos por el Estado en las periferias del mercado o **construir una nueva economía** que rompa con la lógica de la ganancia, la Economía Popular*” (Grabois y Pérsico, 2015: 220 - el subrayado es propio).

Vemos así que el planteo de la CTEP no es la mera creación de un sindicato para reclamar una porción de la distribución, sino que hay una dimensión más amplia: *construir una nueva economía*, lo cual implica construir un nuevo sujeto, para el cual es necesaria una nueva organización que lo represente. Ni esa economía ni ese sujeto ni esa organización son una creación *ex nihilo*. La invención del trabajo al que refieren se monta sobre saberes populares disponibles en su repertorio de acción. La economía popular es un fenómeno heterogéneo que ya existía de modo disperso, que había surgido no de la virtud sino de la necesidad. La economía popular aparece en el documento como un camino recorrido y por recorrer y, a la vez, como un objetivo.

En ese entonces, el “Gringo” Castro lo resumía de este modo: “*el gobierno ha trabajado con este sector desde los distintos ministerios pero nunca pensando al sujeto como trabajador sino como sujeto de derecho, es decir, el Estado te cubre una serie de derechos hasta que consigas trabajo. La realidad es que mientras crecíamos al 9-8%*

*anual no se logró el pleno empleo. Eso tiene que ver con el planteo acerca del desarrollo capitalista y el avance tecnológico que te mencionaba. Esto lo discutimos en Argentina porque pasamos por el peronismo y porque tenemos un movimiento obrero que ha enriquecido las luchas populares a tal punto que cuando el enemigo avanzó con el neoliberalismo, organizamos el movimiento piquetero. El proceso político actual permitió elevar el piso de discusión y hoy pensamos en un salto de calidad*<sup>23</sup>. Estas palabras sintetizan el recorrido que constituye la economía popular como un dilema del país: una realidad del trabajo que no termina de ser asimilada por el mercado y el Estado, la paradoja del crecimiento económico en paralelo a los procesos de exclusión, la memoria del peronismo como un imaginario que tensiona el presente neoliberal, el surgimiento de las organizaciones piqueteras como una respuesta a esa incomodidad y finalmente la experiencia del kirchnerismo como una nueva plataforma de debates a futuro.

Lo llamativo de la declaración es que a pesar de que plantean la construcción de un “*sindicato de los excluidos*”, la personería jurídica no está entre las principales reivindicaciones. En cierta medida, se puede pensar que había una mirada optimista sobre su obtención y que el contexto del gobierno kirchnerista lo facilitaría. Sin embargo, los reclamos al Ministerio de Trabajo demostraron que esto no sería tan sencillo. En los años siguientes, la CTEP emprendió un reclamo sostenido por la personería gremial. En el capítulo 3 se verá cómo fue posible la obtención de su estatuto jurídico.

#### **4. Conocimiento y acción**

Si la economía popular empieza por la invención del trabajo, lo que reside en su base son los saberes populares. Una manera de pensar la relación entre conocimiento y acción se vincula a las actividades que se desempeñan en la economía popular. Tal como sostienen sus protagonistas, la *invención del trabajo* se realizó en base a saberes populares preexistentes, a disposición del sujeto popular, inscrito en sus territorios y transmitido generacionalmente, como indica María Inés Fernández Álvarez (2018, 2019). Lucila de Ponti (UTEP-ME) habla de invención del trabajo en este sentido:

“Inventarse su propio trabajo significa salir a hacer lo que ya saben hacer, digamos. El que era albañil salió a hacer trabajo de construcción, changueando o formando parte de una cooperativa de infraestructura barrial. Los cartoneros salieron a juntar cartón. Las cuidadoras, las mujeres que trabajaban en servicios comunitarios salieron a hacer eso. El que sabía hacer pan, o panificación, se puso a hacer pan en su casa y a venderlo. Todas estas cosas es un poco la reconversión de los saberes populares en prácticas laborales y es a lo que nosotros nos referimos con esto de inventar su propio trabajo” (Lucila De Ponti).

Los oficios populares se crean a partir de conocimientos que circulan entre pares, entre familias y entre comunidades. Se puede hipotetizar que en el quehacer de las prácticas laborales, en las estrategias de supervivencia, en las modalidades organizativas, en el contacto con el Estado, entre otras, se desarrollan una multiplicidad de saberes dispersos entre los actores de los territorios que luego se transfieren a la

---

<sup>23</sup> APU (26/02/14). Op. cit.

lógica de las organizaciones. Es decir que en el terreno de los saberes se observa una dispersión equidistante a la desorganización que se describió anteriormente para el mundo del trabajo y de las organizaciones populares. Por lo tanto, también en el ámbito de los saberes fue necesario un ordenamiento.

En agosto del año 2014, la Comunidad Mapuche Curruhuinca y los Vecinos Sin Techos de San Martín de los Andes en la provincia de Neuquén, iniciaron la construcción de un albergue estudiantil en el Barrio Intercultural, luego de un convenio firmado con la CTEP. Dicho albergue se convirtió en la sede de la **Escuela Nacional de Organización Comunitaria (ENOCEP)**, un organismo dependiente de la CTEP para la formación de dirigentes y militantes populares. Desde entonces, allí se dictó la Diplomatura en Organización Comunitaria y Economía Popular, desarrollada por la CTEP y las universidades de San Martín (UNSAM) y Comahue (UNCo). Consta de dos etapas de formación, la primera a nivel local y la segunda en San Martín de los Andes<sup>24</sup>. La participación de las universidades permite financiar a las y los docentes y otorgar una acreditación oficial del título. De este modo, muchas personas entran en contacto con la universidad por primera vez y reciben por ello un diploma, es decir, un capital simbólico (Bourdieu, 2014). En este sentido, la ENOCEP participa de una dinámica social de *conocimiento y re-conocimiento*. La ENOCEP fue entre otras cosas, el puntapié inicial para fundar nuevas regionales de la CTEP y extender su red territorial. Tal fue el caso de la ciudad de Rosario, donde se dictó la Diplomatura en la sede de la Facultad Libre y donde se generó un marco de encuentro y contacto con otras organizaciones<sup>25</sup>.

La *Secretaría de Formación* de la CTEP fue la impulsora de la ENOCEP. Creada en 2014 a partir de la necesidad de fortalecer las bases de la CTEP, distintas organizaciones integrantes se encargaron de promover la formación<sup>26</sup>. Según relevó María Palumbo (Bruno et. al., 2016) las organizaciones partían tanto de acuerdos como de matices respecto a los contenidos de la formación. Coincidían en cuatro puntos: el diagnóstico sobre el capitalismo, la economía popular y los límites del Estado; el sujeto popular y su distinción respecto al movimiento obrero; las dificultades en su sindicalización debido a la falta de organización e identidad compartida; y la lectura sobre la etapa del país y la región. Los matices, por su parte, remitían a los objetivos de la formación (como formación de cuadros, como identidad, como espacio de intercambio) y los límites entre lo político y lo reivindicativo. En el año 2015, la ENOCEP incluyó una tercera instancia más técnica, en materia de gestión y administración, para fortalecer las unidades productivas. Cabe destacar que la formación no se reduce al

---

<sup>24</sup> Esta decisión forma parte de una línea política de descentralización de la acción en las grandes ciudades y de federalización de la organización.

<sup>25</sup> Tal como surgió en la entrevista a Victoria Clerici, la articulación en la ciudad de Rosario se inició a partir del MTE y el Movimiento Evita, de la mano de Lucila De Ponti, que ya venían en un proceso de discusión conjunta. En aquella primera convocatoria de la ENOCEP en la Facultad Libre se congregaron diversas organizaciones de la ciudad de Rosario: el Colectivo los Otros de Cabin 9, el Colectivo Caleidoscopio, la Cooperativa de Trabajadores Cartoneros Unidos, la Cooperativa de Trabajo Construyendo para María Teresa, el Comedor Mimarte de Venado Tuerto, la Cooperativa Ideas, Arquitectos Sindicados y trabajadores, docentes y estudiantes independientes, entre otros. Hoy la Facultad Libre es la sede de la ENOCEP en Rosario.

<sup>26</sup> María Palumbo indica que fue motorizada por el MTE, el Movimiento Evita y Los Pibes con la colaboración de Patria Grande. Según las entrevistas que realizó, Juan Grabois tuvo un rol importante en su impulso (Cfr. "La Secretaría de Formación de la CTEP: génesis, objetivos y parámetros de eficacia" en Bruno et. al., 2016).

plano conceptual sino que incluye visitas a fábricas recuperadas o el trabajo con las comunidades mapuches. También existen otras instancias de formación por fuera de la diplomatura, las que dicta cada organización o las “formaciones temáticas” por rama. Estas instancias de formación no convocan según la pertenencia política, sino desde el gremio como unidad (Bruno et. al., 2016).

Esa formación de trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones sociales se realizó mediante los **Cuadernos de Formación**. Los Cuadernos se estructuran en cuatro módulos: Nuestra Realidad, Nuestra Organización, Nuestros Objetivos y Nuestra Lucha que luego fueron compilados en un solo tomo bajo el título “*Trabajo y Organización en la Economía Popular*”<sup>27</sup>. Cada nueva edición fue sumando materiales en sus anexos, como las Declaraciones o la Ley de Emergencia Social y su decreto reglamentario. Ese material escrito da testimonio de la síntesis del pensamiento de la CTEP como organización que se construyó a partir de la experiencia cotidiana de las y los trabajadores de la economía popular. Tanto este material escrito como su circulación en la ENOCEP, en las asambleas de base y en las unidades productivas contribuyeron a unificar una línea política y reivindicativa de la organización. Victoria Clerici (UTEP-MTE) relata esa elaboración conceptual como un ejercicio que compone una realidad observando la particularidad de las *prácticas*, comprobando la existencia de una *dinámica* social, diferenciando *relaciones sociales* dentro de esa dinámica y descubriendo su posición al interior de una *lógica* estructural del capitalismo:

“Son hipótesis y teorizaciones que empezamos a generar a partir de ver que no era un pequeño grupo, que era una dinámica, que generaba relaciones comunitarias y relaciones sociales distintas, ni mejores ni peores, pero que efectivamente tienen una lógica particular, aún dentro del sistema económico capitalista” (Victoria Clerici).

Se puede concebir a los Cuadernos como un índice para pensar la relación entre conocimiento y acción. Como se ha visto, esos escritos constituyen la síntesis de ideas y acuerdos políticos, de experiencias y de saberes populares. Pero también cumplen una función más allá de su uso pedagógico y formativo. En la medida en que una gramática social adopta el carácter de un texto, deviene una herramienta de lucha desde la cual posicionarse en las disputas políticas. De este modo, permite pensar la relación entre conocimiento y acción (Thévenot, 2016). ¿Cómo determinadas operaciones cognitivas habilitan unos regímenes de acción y no otros? Esta relación ha de entenderse tanto en los modos de trabajo, como en el repertorio de acción colectiva que desplegaron las organizaciones. En el proceso de construcción discursiva de la CTEP se consolidó un modo de categorizar y de clasificar la realidad de los sectores populares. El discurso de los Cuadernos no se reduce a sus contenidos, más bien, su carácter pedagógico funciona, tanto para los integrantes de la organización como para la sociedad en su conjunto, como un modo de interpretar la realidad del país en otra clave.

---

<sup>27</sup> Esa separación de los capítulos está vinculada a los módulos en que se dicta la Diplomatura. El primero se dicta a nivel local y los restantes en la instancia de San Martín de los Andes. El antecedente de los cuadernos está en el *Manifiesto de Buenos Aires*, una declaración elaborada en ocasión del Primer Taller Latinoamericano de Organizaciones de Trabajadores y Trabajadoras Informales/Populares en marzo de 2014, como parte de la Conferencia Internacional N° 103 de la OIT.

Incluso se podría decir que funciona como “*una gramática de producción de nuevos textos*” (Bruno et. al., 2016: 13), en el sentido de que ofrece para la ciudadanía, para los actores políticos y para la academia un arsenal de reflexiones y conceptos.

Uno de los esfuerzos de la CTEP-UTEP se centra en disputar la categoría de trabajador para los sectores populares por fuera del empleo asalariado. Esa disputa implica un ejercicio doble. Primero, mediante una *operación de categorización* (“somos trabajadores”), lo cual implica una lucha por el reconocimiento. Luego, por una *operación de clasificación* (“somos trabajadores de la economía popular”), es decir, un posicionamiento en esa categoría amplia de trabajador y, en definitiva, en el movimiento obrero organizado. ¿En base a qué se construyó esa clasificación? La importancia de la distinción del sector de la economía popular reside aquí. Era necesario particionar ese mundo plano, o bien, reunir las piezas dispersas para habilitar una operación constitutiva de un sujeto político. La ciencia económica y el sistema estadístico vigente no lo hicieron posible, fue necesaria una organización y una lucha de carácter político y técnico. Una instancia política que luego sería institucionalizada por la técnica<sup>28</sup>. La categoría de economía popular encuentra su potencia en paralelo a estas luchas por la nominación del mundo.

La construcción discursiva de un colectivo abre la posibilidad de producir un orden simbólico a partir del cual se construye una visión del mundo. Es a partir de esta visión de las cosas que la realidad cobra sentido y la acción se justifica, en el doble sentido de hacerse justa (ajustarse) a la medida del contexto y de reivindicar para sí un principio de justicia—una fórmula de reparto de lo sensible, diría Jacques Rancière. El orden simbólico dominante supone una distribución de los cuerpos, de los objetos y de los discursos de modo tal que cada cual adopte una posición y una función en el campo social. Subvertir ese orden no es una tarea sencilla, supone una lucha por nominar el mundo y por clasificarlo a contracorriente de la relación de dominación vigente. Muchas veces, esto no equivale a destruir el orden simbólico dominante. A veces, la lucha es más parcial y se reduce más bien a alterar las posiciones en ese plano. La categoría de *economía popular* y de *trabajador de la economía popular* forman parte de esta lucha por la nominación y por la clasificación o enclasmiento social<sup>29</sup>. Las clasificaciones sociales son vistas como el efecto de un poder de dominación (un poder que asigna lugares y funciones en el campo social) o como el subproducto de una elaboración científica (como las categorías socio profesionales para la ciencia estadística). Pero en este caso, la clasificación fue el resultado de la construcción de poder popular y de saberes populares puestos en orden. Una operación de poder y de saber instituida desde la subalternidad que aún se mantiene abierta<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Analizaremos más adelante el rol del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) y Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) como un instrumento en este sentido.

<sup>29</sup> La relación entre lucha de clases y lucha de clasificación fue establecida por Pierre Bourdieu y Luc Boltanski (Cfr. Bourdieu (2014) en particular “Porvenir de clase y causalidad de lo probable”. Su trabajo original se encuentra en “*Le titre et le poste: rapports entre le système de productions et le système de reproductions*” escrito en conjunto con Luc Boltanski en 1974). Aquí se tomará también los desarrollos de la sociología pragmática de Laurent Thévenot (2016).

<sup>30</sup> Este es uno terreno en el que la economía popular se avecina a las luchas de los feminismos.

¿Cómo es posible pensar el paso de la articulación de experiencias heterogéneas a su representación? Se propondrá pensar este pasaje mediante la relación entre conocimiento, acción y representación inspirada en Thévenot (2016). La representación es primero una *operación cognitiva* de acercamiento que acorta la distancia entre la fragmentada experiencia popular. Se analizó en este capítulo cómo la operación de categorización y clasificación permitió ese encadenamiento de experiencias y saberes que dio lugar a una forma de ver el mundo. La representación es también una *operación política* de puesta en orden en la que uno reemplaza a varios. La justificación de ese traslado o generalización de lo particular dependerá en cada caso de las distintas maneras de resolver esa representación en cada grupo o sociedad, en la medida en que esas prácticas se basen en un sentido de lo justo. En Thévenot esta idea de lo político se limita a una fórmula de selección del representante. En esta tesis se defiende que más bien se trata de la producción de una *voluntad colectiva*. Por último, la representación se puede equiparar a una *operación práctica equipada con instrumentos*.

Thévenot resalta que Durkheim estableció un parentesco entre las nociones de herramienta, categoría e institución. “*Así las categorías del conocimiento se presentan como ‘herramientas de pensamiento’ que los grupos humanos forjaron laboriosamente con el paso de los siglos de la misma forma que acumularon en la herramienta un ‘capital material’*” (Thévenot, 2016: 202). Se puede pensar el despliegue de la potencia inventiva de un colectivo social a partir de esas tres modulaciones del saber: herramienta, categoría e institución. Hay una continuidad fenomenológica entre la recuperación o la elaboración de herramientas desechadas por el mercado y su puesta en uso para la labor, las categorías en disputa puestas en juego para dar sentido, nombrar y particionar lo sensible, y las instituciones entendidas como una relación entre lo objetivo y lo colectivo, o como el conjunto de creencias y modos de conducta modelados por la colectividad (Thévenot, 2016: 202) y su materialización en instituciones orgánicas como la CTEP. La noción de economía popular puede operacionalizarse a su vez como herramienta, como categoría y como institución. La CTEP puede ser vista como la herramienta gremial y la institucionalidad originaria desde la cual la categoría de economía popular permitió establecer una relación entre las condiciones materiales de existencia de las y los trabajadores populares y la producción de una colectividad. La CTEP, y en la actualidad la UTEP, representan un acumulado de capital material y simbólico de la economía popular.

El sujeto de la economía popular es una coordenada en un plano en el que se ubica el eje gremial y el eje económico. No necesariamente se trata de la intersección de esos dos ejes en un punto cero, más bien la combinación de sus variables ubica a este sujeto en distintas posiciones del plano según predomine uno u otro eje en el tiempo. Nuevamente, se trata de un sujeto elusivo, difícil de fijar en la medida en que sus propiedades no tienen límites fijos. ¿El sujeto de la economía popular se define por su afiliación a la organización o por su condición de excluido en el mercado laboral formal? ¿Su determinación como sujeto es producto de su nominación discursiva o es el epifenómeno de una estructura económica? ¿Su identidad está definida por la pertenencia a un colectivo o por su experiencia vivida? Lo cierto es que estas preguntas no son excluyentes, y la determinación en cada caso varía según grados. Por eso podemos hablar de las coordenadas de este sujeto en un plano que combina lo material de la experiencia vivida, lo mental que un cuerpo e intelecto, lo moral como principio de

justificación (de justicia y de división de lo sensible) y lo lógico como un cuadro causal que explica el mundo.

## **CAPÍTULO 3**

### **La estructuración de la economía popular en los años del kirchnerismo**

En el capítulo 1 se presentó incipientemente el fenómeno de la economía popular como una respuesta a los efectos del neoliberalismo y como la coordinación de una heterogeneidad de prácticas productivas y económicas, mientras que en el capítulo 2 se retrató como el esfuerzo por componer una articulación entre las experiencias de diversas organizaciones. La CTEP fue un intento por unificar esa multiplicidad en torno a una herramienta representativa de carácter gremial para un sujeto de similares características socio-laborales y culturales. En este capítulo se buscará yuxtaponer el proceso observado en los capítulos anteriores mediante una revisión de los condicionantes y desafíos que adoptó la realidad de la economía popular en la coyuntura de los gobiernos kirchneristas.

¿Qué factores contribuyeron a la estructuración de la economía popular en los años del kirchnerismo? La economía popular se estructuró por el solapamiento de una variedad de causas convergentes: **1.** La morfología que adoptó el mercado de trabajo en relación a las políticas económicas y laborales entre el 2003 y el momento de creación de la CTEP en 2011 (sus tendencias inclusivas y exclusivas); **2.** La proliferación de cooperativas de trabajo de la economía popular y las transformaciones de las condiciones de pobreza a partir de las políticas sociales y los mecanismos de transferencia de ingresos; **3.** El vacío en la representación sindical de las nuevas realidades laborales de estos sectores; **4.** La construcción de un diagnóstico de los cambios sociales y la aparición de un desacuerdo político en relación al gobierno y a las conducciones sindicales; y finalmente **5.** La institucionalización de la CTEP como herramienta legal y legítima para representar a las y los trabajadores de la economía popular.

En los últimos apartados del capítulo se trabajarán dos elementos. Por un lado el debate sobre la forma y la herramienta política que asumen los protagonistas de la economía popular, es decir, se problematiza la frontera entre sindicato y movimiento social. Por otro lado, se explora el repertorio de acción colectiva para dar cuenta de cómo las transformaciones históricas impactaron en los modos de acción de las clases populares.

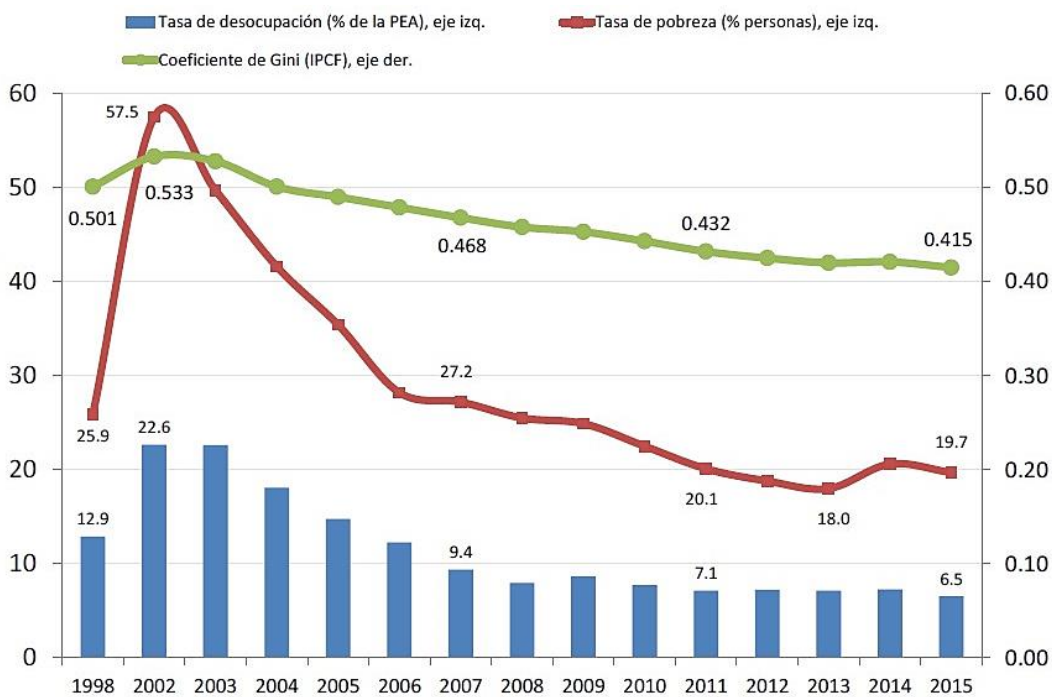
#### **1. Política económica y empleo durante el kirchnerismo**

¿Cuáles son las transformaciones económicas locales que operaron como telón de fondo del surgimiento del sector de la economía popular? Desde la década del setenta, la industria argentina había sufrido una creciente oligopolización que repercutió en la estructura de clases. Esto implicó una separación cada vez mayor entre el desempeño económico y el reparto de sus rendimientos. En el terreno laboral, durante las décadas finales del siglo XX, hubo un aumento del desempleo, una reducción del salario real y una tendencia a la concentración y segmentación de los ingresos del mundo laboral (Kulfas, 2016). La década del noventa consolidó la tendencia hacia la

concentración económica. Se caracterizó por una mayor presencia de capital extranjero, una pérdida en el peso de los actores pequeños y medianos y una disminución del peso relativo del mundo del trabajo en la puja distributiva (Kulfas, 2016). En este sentido, el desempleo masivo surtió un efecto disciplinador en la clase obrera, restando poder a los sindicatos y desplazando el conflicto hacia la conservación de los puestos de trabajo. El estallido social del año 2001 interrumpió esta lógica de producción y reproducción del capital y a su vez generó una fuerte crisis en el sistema político. Por un lado, *“desde 2001 se abre un ciclo que tiene a la crisis como virtualidad permanente”* (Gago, 2014: 95) proyectando la inestabilidad y la precariedad sobre todas las formas institucionales y no institucionales de la sociedad. Por otro lado, *“la reproducción social se independiza de las relaciones de empleo, mostrando a su vez cómo la noción de empleo se distancia de la producción (biopolítica) de valor social, capaz de sustentar formas de socialización en la crisis”* (Gago, 2014: 98). Así se replantea la relación entre crisis y trabajo.

Bajo el gobierno interino de Eduardo Duhalde a partir del año 2002 se puso fin al régimen de Convertibilidad y la elección de Néstor Kirchner en 2003 puso un freno a la crisis política. Los períodos de gobierno kirchnerista no conforman una etapa homogénea. Según Kulfas (2016), se pueden diferenciar distintas fases: períodos de acelerado crecimiento (2003-8, 2010-11), momentos críticos (2008-9), años de fuerte desaceleración (2012-13), y períodos de estancamiento y retracción de sectores (2014-15). Una de las características principales de la política económica de los kirchnerismos fue el estímulo sostenido de la demanda interna, lo cual facilitó un período virtuoso al menos hasta el año 2011 (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). La inclusión social fue uno de sus pilares, y consistió en la búsqueda de una mejora en los niveles de empleo y los salarios reales. Estos objetivos se procuraron mediante una constante expansión de la demanda interna a fin de impulsar y sostener el crecimiento económico, lo cual produjo un quiebre en la dinámica distributiva (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2:** Tasa de desocupación, tasa de pobreza y coeficiente de Gini, 1998-2015



Fuente: Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017).

A partir del año 2003, el gobierno de Néstor Kirchner sostuvo una política económica expansiva mediante un fuerte aumento del gasto público real, por la recomposición del salario mínimo, vital y móvil y de los haberes mínimos jubilatorios. Desde entonces, se produjeron dos cambios en la política distributiva (Kulfas, 2016): el primero, se relaciona con la expansión del mercado laboral, el descenso del desempleo, el crecimiento del empleo formal y la recuperación del salario real; el segundo, con una serie de políticas sociales y previsionales, que incluyeron al sistema de seguridad social a sectores previamente desprotegidos.

En el plano laboral, entre el año 2003 y 2011, se produjo una expansión del empleo. *“A diferencia de los noventa, cuando buena parte de los incrementos de productividad se explicó por el aumento del desempleo, en estos años el crecimiento convivió con una tasa de generación de puestos de trabajo altamente dinámica. El desempleo pasó de un 22,5% en 2003 a alrededor del 9% en 2007 (...) a la vez que se redujo de forma paulatina la informalidad, del 41% en 2004 al 36,3% en 2007”* (Porta et. al., 2017: 107). Esto permitió una reducción de los índices de pobreza del 57,5% en el año 2002 a un 27,2% en el año 2007 (Porta et. al., 2017).

Esta recuperación del empleo se obtuvo también mediante una serie de políticas de generación de puestos de trabajo y de reconstitución de la institucionalidad laboral. En el año 2004, la **Ley 25.877** de Ordenamiento del Régimen Laboral derogó la ley de flexibilización (Ley 25.250/2000) y restituyó las instituciones laborales: el Consejo Nacional de Empleo, Productividad y Salario Mínimo y los convenios colectivos de trabajo. También fue importante el **Programa de Trabajo Autogestionado** creado en el año 2003 en la órbita del Ministerio de Trabajo, particularmente la línea de transferencias monetarias directas a integrantes de cooperativas de trabajo<sup>31</sup>. La línea de apoyo individual fue creada en 2002, en el marco del **Plan de Recuperación Productiva (REPRO)**, un subsidio con características similares al otorgado a las empresas de capital privado para evitar suspensiones de personal o despidos. Así mismo, la sanción del **Régimen de Trabajo Agrario** y los planes de regularización del trabajo doméstico a través del **Régimen de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares** (Toffoli, 2017; Natalucci y Morris, 2019). Entre 2005 y 2008, la conducción política de la economía se expresó en una correlación de fuerzas en favor del sector del trabajo (Piva, 2015).

Hacia fines del año 2007, pero sobre todo entre el año 2008 y 2009, se empezaron a evidenciar los límites de esta política económica. El incremento en los niveles de inflación disminuyó la recomposición de los ingresos reales y demostró el resurgimiento del conflicto distributivo entre capital y trabajo. En esa coyuntura histórica confluyeron factores internos y externos. Por un lado, el denominado “conflicto del campo” y por otro lado, la crisis financiera internacional, una crisis que generó el desplome de la demanda mundial y que impactó en el sector comercial del país. Desde ese momento se

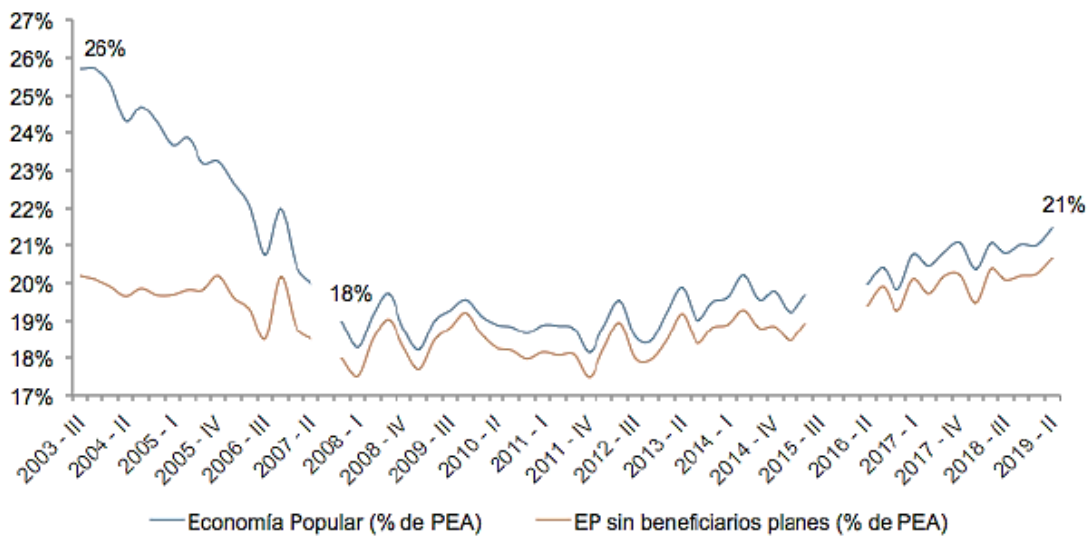
---

<sup>31</sup> El PTA nació enmarcado en el Proyecto ARG/02/003 del Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa, en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el año 2005 fue reforzado en el marco del Plan de Promoción del Empleo. Su objetivo es *“contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores”* (Res. MTESS 194/04).

incrementó la puja entre los sectores por definir qué fracciones pagarían los costos de la crisis. Ante las limitaciones en el crecimiento del empleo, el gobierno respondió mediante políticas de impulso fiscal y social. En el 2009 se lanzó la **Asignación Universal por Hijo (AUH)** el cual llegó a incluir a más de tres millones de personas, con el objetivo de asistir al “núcleo duro” de pobreza. Esta política favoreció una expansión del consumo interno ya que se orientó a una población de bajos ingresos, y por ello, con fuerte propensión a consumir. Al mismo tiempo, generó una nueva reducción de la pobreza de 24,9% a 18,8% y de la indigencia de 7,3% a 4,5% entre 2009 y 2012 (Porta et. al., 2017).

La batería de políticas contracíclicas permitió la recuperación económica tras la crítica situación del 2009. Para el año 2011, Cristina Fernández de Kirchner ganó las elecciones presidenciales con el 54% de los votos. Ese año, el desempleo tocó un piso de 7,1%. El nuevo mandato de gobierno impulsó una “sintonía fina” ante la acumulación de desequilibrios macroeconómicos y desaceleración del crecimiento generados por la inflación, el déficit fiscal y el déficit externo. En el año 2014, la inflación le ganó por primera vez a los salarios desde el año 2003. En junio de ese año, se sumó el conflicto con los denominados “fondos buitres” que complicó la situación financiera del país. Pero a pesar de esta serie de dificultades, en el año 2015, vía ancla tarifaria y cambiaria, los salarios recuperaron su posición y la economía logró un crecimiento agregado del 2,4% (Porta et. al., 2017).

**Gráfico 3:** Economía Popular en porcentaje de la PEA. Serie trimestral 2003 a 2019



**Fuente:** Informe OCEPP (2019) en base a EPH, 3er trimestre 2003 a 2do trimestre 2019

Un informe del OCEPP (2019) en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), muestra la evolución del sector de la economía popular en relación a la Población Económicamente Activa (PEA). Según este informe se pueden observar tres etapas: hacia el 2003 se observa un pico de 26% de la PEA que toca un piso del 18% en el 2008, mostrando una reducción de 8 pp. En una segunda etapa se observa una oscilación en torno al 19% hasta el año 2012. Desde el año 2013 se observa una tendencia ascendente que alcanza el 21% de la PEA hacia el segundo trimestre del año 2019, rozando el promedio de todo el período (ver Gráfico 3). Esto supone que en el

primer tramo de los gobiernos kirchneristas, el crecimiento económico permitió reducir el desempleo y el mercado laboral absorbió parte de lo que hoy denominamos como población de la economía popular, mientras que desde el 2008, el estancamiento y la recesión volcaron a las y los trabajadores hacia actividades refugio que engrosaron la economía popular.

Durante este ciclo de gobiernos, se mejoró la situación laboral, se fortaleció a los sindicatos y se recompusieron las instituciones laborales, pero esto no impidió el empobrecimiento relativo de hogares asalariados y no asalariados, la polarización socio-ocupacional entre trabajadores formales e informales y la existencia de *“una población sobrante que el sector moderno no puede absorber”* (Piva, 2015: 70). En el primer tramo de los gobiernos kirchneristas, la mejora del empleo permitió la absorción de un porcentaje de las y los trabajadores de la economía popular. La caída en la elasticidad empleo/producto desde el 2007 y el piso de desempleo del 7,1% en el año 2011 respondieron, según Piva (2015), a una dualidad de la estructura económica entre el sector moderno y atrasado. En esta dualidad, la dimensión política de la política económica encontró su límite en el modo de acumulación, al no poder legitimar su dominación mediante la satisfacción gradual de demandas populares<sup>32</sup>. La política económica de los kirchnerismos no logró modificar la estructura económica heredada de la década del noventa por la heterogeneidad en el aparato productivo y su intrínseco carácter regresivo, por la coyuntura internacional desfavorable hacia el final de este ciclo de gobierno e incluso por la falta de respuestas políticas ante determinados cuellos de botella (Porta et. al., 2017).

## **2. La política social y la cooperativización de la economía popular**

En este apartado se presentarán una serie de políticas sociales y laborales para observar qué respuestas ofreció el Estado Nacional y cómo algunas repercutieron y modelaron al sector de la economía popular. Las políticas sociales tuvieron objetivos y efectos muy diferentes a lo largo de los años, en algunos casos su resultado fue la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad de estos sectores, mientras que en otros casos tuvo consecuencias potenciadoras para la organización productiva y social. En términos generales, la batería de políticas en este período permitió mejorar la condición social y económica de los sectores de más bajos recursos, pero hacia el final del ciclo de gobiernos kirchneristas no lograron modificar la posición vulnerable de esta base social e incluso en algunos casos mantuvieron la relación de dependencia respecto del Estado. Es por ello que una de las críticas principales de la CTEP hacia éste tiene que ver con la implementación de políticas de características sociales y no laborales, es decir, políticas de contención social más que de reconocimiento, valorización y potenciación de sus experiencias.

Según Muñoz (2018: 88), las políticas públicas son el resultado de la lucha de diferentes colectivos por la distribución secundaria del ingreso nacional y por los alcances del proceso de mercantilización y desmercantilización social. En esta dinámica, transforman el límite entre lo público y lo privado legitimando aquello que ha

---

<sup>32</sup> Esto se reforzó aún más en el siguiente ciclo político inaugurado por Cambiemos en el que la recesión 2016-2019 empujó a las actividades refugio en la economía popular (OCEPP, 2019).

de quedar en la esfera mercantil y lo que el Estado deberá otorgar como derechos. Esta autora discute la idea de que la política social se reduzca a la reproducción del orden social o que solo se oriente a contener el conflicto. Las políticas sociales son más bien un producto de la condensación de luchas pasadas y aperturas a futuros posibles, en este caso, en torno a la distribución de la riqueza, el sentido del trabajo y el bienestar social.

En la década del noventa “*la política laboral fue cediendo paso a la política social como mecanismo de contención de los sectores que iban perdiendo sus empleos*” (Natalucci y Morris, 2019: 172). Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, la participación de las organizaciones en algunas instancias de los programas les permitió crecer y generar marcos institucionales para la acción colectiva (Muñoz, 2018). La expansión del intervencionismo para proteger a los grupos vulnerados a partir del año 2003<sup>33</sup> fue un modo de responder desde el Estado a la profunda crisis social de principio de siglo que luego la prosperidad económica permitió masificar e institucionalizar en el aparato estatal. El Ministerio de Desarrollo Social a cargo de Alicia Kirchner, tuvo un gran protagonismo al que luego del 2009 se sumaría ANSES. La lógica del Ministerio de Desarrollo Social y la batería de políticas vinculadas con el sector más excluido, marcaron a este Ministerio como un interlocutor válido ante las organizaciones sociales a partir de entonces.

Tal como dice Perelmiter (2017), el gobierno de Néstor Kirchner tenía una concepción “trabajista” de la política social anclada en una vieja representación de país rico y una visión orientada a la recuperación de la sociedad salarial y de pleno empleo, donde la pobreza tiene un tratamiento transitorio y residual. También Muñoz (2018: 96) coincide en señalar el contraste entre la política asistencialista y laboralista. Esto implicaba no limitar la política social a la transferencia de ingresos sino a formas de recuperación del trabajo por creación de empleo o por autoempleo, para lo cual se promovieron formas e instituciones de economía social y solidaria. El sector cooperativo y mutual se regía por normativas existentes desde las décadas del 60 y 70, mediante instituciones como el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y el Instituto Nacional de Acción Mutual que en el año 1996 se disolvieron en el **Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)** y a partir del 2004 su estructura se robusteció. El discurso sobre la economía social y solidaria había crecido al calor de las organizaciones de la sociedad civil, pero durante el kirchnerismo fue impulsado desde el Estado. En el 2003, la Ley 25.865 que regulaba el régimen impositivo del monotributo, creó un nuevo sujeto económico: el “**Efactor de Desarrollo Local y Economía Social**”<sup>34</sup>. Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se buscaba su inserción en la economía formal. Desde ese momento, los “emprendedores” podrían facturar por sus servicios y productos e incorporarse al sistema previsional como proveedores del Estado. Para lo cual se creó el **Monotributo Social** que permitía emitir facturas y

---

<sup>33</sup> El primer programa masivo contra el desempleo y la pobreza se instrumentó en el gobierno interino de Duhalde, en el año 2002. El *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJH)* se instrumentó en un contexto diferente, con índices de desempleo, pobreza e indigencia inéditos para la historia del país y con una conflictividad crítica para las estructuras del poder político y económico.

<sup>34</sup> Grabois (2016) señala a esta figura como un antecedente jurídico de la figura del trabajador de la economía popular.

acceder a la seguridad social, obra social y jubilación. Pero, tal como señala Muñoz (2018) la figura del trabajador se mantuvo ausente. Otro hito fue la creación de la **Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social** en el año 2008, a cargo del líder del Movimiento Evita, Emilio Pérsico. Se le asignó un rol en la promoción, capacitación, formación, apoyo técnico, asistencia económica y financiera, transferencia de recursos, evaluación de proyectos productivos, articulación entre familias o grupos asociativos y planes sociales nacionales.

En el año 2004 se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social **“Manos a la Obra”**, que se propuso *“constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos”* (Res. MDS 1375/04). Se instrumentó mediante subsidios destinados a grupos familiares y asociativos para la compra de herramientas e insumos de trabajo. Entre 2005 y 2009, Manos a la Obra se reconfiguró hacia las transferencias monetarias directas mediante **PRIST-Argentina Trabaja**. El Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)<sup>35</sup> buscaba la *“creación de empleo digno desde la economía social y solidaria”* (Res. MDS 3182/09). Podían acceder personas desocupadas que no percibían subsidios (excepto AUH), quienes se inscribían de manera individual y luego eran agrupados en cooperativas de 60 miembros (luego se redujo a 30) a cargo de un capataz<sup>36</sup>. Tenían una carga horaria de 40 horas semanales y no percibían un subsidio sino un *“adelanto en concepto de anticipo de excedente”*. Los destinatarios eran inscriptos en el régimen de monotributo social, mediante la figura de efectores de la Economía Social. Esto les daba la posibilidad de acceder a una obra social, incluir a su familia y contabilizar aportes jubilatorios. El programa ofrecía capacitación en oficios, organización cooperativa, salud, prevención y temáticas sociales. El PRIST se amplió en el año 2013 con la línea **Ellas Hacen** para dar respuesta a las mujeres que atravesaban una situación de vulnerabilidad, garantizando su integración mediante trabajo asociado en cooperativas, capacitación en oficios y terminalidad de estudios primarios y secundarios.

El PRIST ha sido criticado por numerosas razones. Malena Hopp (2018) señala que el diseño y la implementación tensionó el objetivo de integración por medio del trabajo cooperativo y fue usado como recurso a la asistencia social a la pobreza y el desempleo, señalando a su vez que los bajos ingresos no garantizaron el bienestar de esa población y no otorgaron una protección social equivalente al trabajo formal. María Muñoz (2018) coincide en la continuidad de la política asistencial sin una transformación de fondo. Enumera algunas críticas por la falta de relaciones de intercambio con la economía nacional que permitan reducir las desigualdades entre trabajadores formales, cooperativistas y autogestionados, y por lo tanto la debilidad de las asociaciones autónomas y democráticas. A la vez, sostiene que esas políticas desincentivaron el ingreso al mercado laboral, aún cuando el bajo salario se pudiera considerar una política de activación.

---

<sup>35</sup> Estaba regido por la Resolución 3026/06 del INAES, una normativa para facilitar la formación de cooperativas en el marco de programas sociales.

<sup>36</sup> Las cooperativas estaban a disposición de un Ente Ejecutor. Desde 2015 se habilitó a la CTEP para desempeñar esta función (Muñoz, 2018).

Hopp (2018) también rescata la crítica del sector cooperativo y de empresas recuperadas. El sector cuestionó los principios que predominaron en esas formas de trabajo ya que, según su perspectiva, no surgían de la voluntad de asociarse entre sus miembros, no estaban gestionados por sus propios trabajadores, a quienes se imponía tareas de duración limitada, y esas labores no coincidían con un trabajo genuino ni con los principios del cooperativismo. El desarrollo del mundo cooperativo en las últimas décadas asumió diversas formas que instituyeron sujetos sociales diferenciados por la tradición en la que se inscriben: los trabajadores de cooperativas y mutuales de la economía social tradicional, los trabajadores de las cooperativas de fábricas recuperadas, los trabajadores autogestionados de las cooperativas que nacieron de programas sociales y finalmente los trabajadores de la economía popular. Cabe aclarar que los vínculos entre la economía social y solidaria y la economía popular no están del todo saldados. Mientras existen trabajos que hacen el esfuerzo de trazar una relación de continuidad (Beckmann, Castagno, Chaqui, Rodríguez Musso, 2019), otros trabajos señalan diferencias en sus principios (Chena, 2017).

Como se ha mencionado anteriormente, en el período existieron una serie de políticas sociales que también tuvieron un importante impacto en la calidad de vida y de ingresos de los sectores vulnerados. Entre otros se puede destacar **el Plan de Inclusión Previsional** implementado por ANSES en el año 2005 y una segunda etapa en el año 2014, facilitando el acceso a una jubilación a una población sin aportes de aproximadamente 1,6 millones de personas en sus primeros dos años<sup>37</sup> (Porta et. al., 2017). La más importante fue sin dudas la **Asignación Universal por Hijo (AUH)** creada en el año 2009 por Decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo de la Nación. En el año 2011, sus prestaciones se complementaron con la **Asignación por Embarazo para la Protección Social**, destinada a mujeres embarazadas en las mismas condiciones de acceso que la AUH.

A modo de síntesis, se puede afirmar que en las últimas dos décadas las políticas sociales se transformaron. De tramitar la desocupación como problema social secundario a reconocer los límites del mercado laboral, de la distancia asistencial a la organización y el ordenamiento del trabajo. En este proceso, *“las políticas públicas permitieron la institucionalización de un circuito de funcionamiento de la economía popular asociada a la subsistencia por diversos canales: a través del incentivo monetario, legal o simbólico de formación de emprendimientos colectivos (Trabajar I, II y III y PJyJH) y luego de cooperativas (Manos a la Obra, PRIST), aunque también a partir de transferir ingresos a los hogares de estos trabajadores (AUH) y de la generación de un conjunto de organismos e instituciones que dieron un marco de ampliación al discurso sobre la «economía social y solidaria» como alternativa para la inclusión social”* (Muñoz, 2018: 94 –el resaltado es propio). El saldo de estas políticas fue el crecimiento de lo que se conocería luego como economía popular y la institucionalización de una porción de sus bases. Si bien demostraron ser efectivas en la mejora relativa de las condiciones materiales de los sectores más pobres, por la

---

<sup>37</sup> El Plan de Inclusión Previsional facilitaba acceso a la jubilación a personas con edad requerida pero sin los años de aportes, a través de un plan de regularización conocido como moratoria previsional, al cual se sumó la ampliación de pensiones no contributivas. Tuvo un impacto en la población de amas de casa que pudieron acceder a una jubilación y, de manera indirecta, a un reconocimiento sobre su trabajo de cuidados y su aporte a la economía.

reducción de la indigencia y de la brecha de pobreza, su continuidad en el tiempo dejó al descubierto las dificultades y límites del modelo de acumulación vigente para incluir a esta población en el mercado de trabajo formal.

### 3. Dilemas de la representación sindical: CGT, CTA y CTEP

Hacia finales de la década del noventa, los sindicatos estaban fracturados e insertos en fuertes contradicciones sobre el horizonte del mundo del trabajo. En un contexto de fuerte desocupación, las estructuras sindicales estaban replegadas en torno a estrategias de resistencia, de subordinación o de supervivencia organizativa (Toffoli, 2017). Contrariamente, las políticas laborales y económicas de los gobiernos kirchneristas propiciaron una revitalización sindical (Abal Medina, 2017; Natalucci, 2017; Muñoz y Villar, 2017). Durante el gobierno kirchnerista creció la tasa de sindicalización y se fortaleció la posición de poder de los trabajadores, principalmente de la CGT mientras se mantuvo aliada al gobierno. Quienes quedaron por fuera de este ciclo virtuoso fueron los trabajadores del amplio espectro de la informalidad.

Desde los noventa, la CTA apostó a un modelo sindical alternativo incorporando lógicas territoriales emergentes de los movimientos sociales (Toffoli, 2017). Quizá una de las consignas más reconocidas en este sentido fue *“la fábrica es el barrio”*. Ferrero y Gurrera (2007) emplearon el concepto *“sindicalismo de movimiento social”* (*Social-Movement Unionism*), elaborado por Kim Moody, para caracterizar a la CTA. El sindicalismo de movimiento social se caracteriza por experiencias de acción colectiva que involucran lazos entre “viejos” actores sociales (como los sindicatos) y organizaciones sociales no sindicales, frente a la nueva realidad del trabajo fragmentado y sus cambios en la composición racial, étnica y de género. Se puede afirmar que la CTA fue la primera expresión del sindicalismo argentino que reconoció una nueva realidad del trabajo y que procuró darle representación. Su rol en la historia de las reivindicaciones de la economía popular es importante, puesto que representa uno de los intentos por agrupar a los sectores dispersos del trabajo sin patrón. Sin embargo, la posición de la CTA nunca logró hegemonizar el campo sindical.

La estrategia de la CGT hacia el sector formal apostó a la necesidad de distribuir la riqueza a través del acceso a las ganancias empresarias y a la reducción del impuesto a las ganancias, mientras que hacia los trabajadores informales apuntó a la regularización del trabajo. La discusión sobre la informalidad y precariedad laboral no estaban ausentes, pero esas discusiones no se tradujeron en una búsqueda de representación de las y los trabajadores precarizados. La conducción de Moyano empezó a ser criticada en distintos frentes por encarnar a una parte reducida de los trabajadores formales mejor pagos y en el año 2012 la unidad de la CGT se rompió. Hacia el final del kirchnerismo se produjo lo que Paula Abal Medina denominó una *“antinomía compleja entre los trabajadores del techo y los trabajadores del piso”* (2017, 31). Desde la CTEP hablaban del agua, la leche y la crema de la clase trabajadora: *el agua* representaba la fracción más desposeída, *la leche* una fracción intermedia y *la crema* equivalía a la aristocracia obrera (Grabois y Pérsico, 2015).

Los intentos de acercamiento a la CGT se remontan a los comienzos de la CTEP y las manifestaciones públicas frente a la Central han sido una constante. En ese vínculo

existe un reconocimiento al rol histórico de la Central en las conquistas del movimiento obrero y una visión estratégica sobre los alcances que implicaría una unificación. Según su estatuto, la CGT es una Central de sindicatos en la que se inscriben y participan organizaciones de primer y segundo nivel, es decir, las uniones y federaciones. La forma de afiliación es indirecta, a través de un sindicato y previo registro en el sistema de seguridad social (Natalucci y Morris, 2019). Si la CGT es una organización más rígida que la CTA<sup>38</sup> ¿por qué la CTEP sostuvo en el tiempo su voluntad de integrarse a la CGT?

En una de las entrevistas que se ha realizado para esta tesis, aparecía un motivo más pragmático para un horizonte estratégico. El acercamiento a la CGT, tanto de parte de la CTEP como más tarde la UTEP, tiene que ver con un objetivo mayor de unificar al movimiento obrero, y la organización mejor posicionada para traccionar a ese conjunto polivalente es la CGT:

“Nosotros desde la UTEP, desde las organizaciones, lo que planteamos es la unidad de los trabajadores en un sentido amplio, entonces quiere decir también que la CTA y la CGT se tienen que unificar. O sea, vos no podés ir a decirle qué tienen que hacer a ellos, pero venimos intentado fogonear la idea de que ellos también tienen que intentar transitar un proceso que vuelva a unificar a las centrales obreras tradicionales de nuestro país. Eso para nosotros es central, es importante (...) Y también bueno, la CGT es también la representación gremial más tradicional de la Argentina, entonces hubo siempre un poco ahí, la idea de entender que si nosotros resolvemos un camino de unidad con la CGT, eso también va a atraer, o va a facilitar que las dos CTA puedan formar parte de, o se allane un camino de unidad entre todas las centrales” (Lucila De Ponti).

Otro elemento que se pondera de la CGT en varias entrevistas es su rol reivindicativo más allá de la coyuntura política, lo cual sin dudas constituye un elemento que la CTEP y la UTEP buscan emular como un intento de proteger a su sector y sobreponerse a los riesgos que la incertidumbre política acarrea. Sin embargo, según Natalucci y Morris (2019: 186), hay diferencias entre el nucleamiento moyanista y el Movimiento Evita que aspiran a la unidad obrera y la vigencia de la doctrina peronista y otras fracciones que sopesan la identidad como trabajadores y la efectividad de la acción sindical. Según las entrevistas realizadas para esta tesis, las diferencias no están puestas sobre la identidad del peronismo, sino sobre el grado de autonomía y las estrategias de reclamo ante el Estado. Las dificultades de la posible entrada de la CTEP a las estructuras de la CGT partían de su dudosa legalidad hasta la obtención de la personería. Luego de su obtención y de cara al gobierno de la alianza Cambiemos, el vínculo entre la Central sindical y la CTEP se fue estrechando. En el siguiente capítulo se recorrerá ese acercamiento, principalmente en torno a la sanción de la Ley de Emergencia Social.

---

<sup>38</sup> La CTA, por ejemplo, permite la afiliación directa como modo de incorporar trabajadores y de disputar con la CGT (Natalucci y Morris, 2019).

#### 4. El desacuerdo

El proceso de maduración de la CTEP no fue sencillo. Durante los primeros años no había mucha claridad sobre la herramienta y se ensayaron estrategias como la apuesta a las federaciones que si bien fortalecieron las ramas, tuvieron un horizonte limitado de acción en el reclamo por la ampliación de derechos. Esos primeros años sirvieron para sistematizar experiencias, para poder “ordenar”, tal como surge en las entrevistas. Esa estrategia de sistematizar lo fragmentado y disperso ha sido fundamental como se ha descrito en los capítulos anteriores. Ese ordenamiento se operó tanto en relación a la multiplicidad que conformaba el espectro de la economía popular, como a la variedad de instrumentos de la política pública que operaban sobre esos territorios:

“Yo creo que nos sirvió para poder empezar a sistematizar, incluso las propuestas que bajaban del gobierno de Cristina, como el programa esto que te decía antes, y cómo poder ordenar eso sin que se convierta en la típica lógica del plan social ¿no? Que para nosotros es un horror y solo lo que hace es perpetuar, digamos, la condición de vulnerabilidad. Agregada al condimento de que se refuerza la lógica de los punteros y demás (...) Yo creo que todo ese período de acumulación y de organización nos sirvió para esto, para *pensar en las políticas públicas más como estrategia*. No solo desde un punto de vista reivindicativo, sino a largo plazo que efectivamente cambien la vida de los compañeros y las compañeras en el territorio” (Victoria Clerici).

Los primeros años de la CTEP, entre el 2011 y el 2015, fueron años en los que se dirimió, entre otras cosas, qué tipo de relación mantener con el Estado. Tal como se ha mencionado, el Movimiento Evita formaba parte del frente gobernante y eso generaba tensiones en cuanto a las demandas y los métodos de lucha. Durante esos años, lo que se pulió fue un modo de acercarse al Estado y encontrar en esa interlocución un foco de reclamo más allá del gobierno y de su signo político. Aun manteniendo vínculos más o menos explícitos con el gobierno de Cristina Fernández, la CTEP esbozó críticas respecto a la lógica de las políticas sociales, al rol de las intendencias en su instrumentación, y respecto al lugar subordinado o inexistente de las organizaciones en la elaboración y ejecución de las políticas para su sector.

Como se ha visto en los apartados anteriores, los gobiernos kirchneristas abordaron la situación de la pobreza estructural mediante una serie de políticas con una pretensión universalista en la transferencia de ingresos y con una idea empleo-céntrica. Estas políticas tomaban la cuestión social como algo transitorio que iba a ser resuelto progresivamente a medida que la economía creciera y se expandiera el mercado de trabajo hasta absorber a la masa de desempleados o trabajadores precarios. Algunos de esos programas como Argentina Trabaja fueron bien recibidos al principio pero, según algunos dirigentes de la CTEP, con el tiempo derivaron en políticas clientelares en los municipios, en subsidios encubiertos, sin organización popular ni control barrial, sin representación sindical ni tareas concretas (Grabois, 2018). Si bien las transferencias de ingresos mejoraban la situación económica no repercutían en mayor organización popular. Las y los integrantes de las cooperativas formadas en estos

programas y los beneficiarios de otras políticas sociales fueron estigmatizados en la opinión pública como “planeros”, lo cual reprodujo una marca social y cultural que funcionó como contrapeso a la identidad de trabajadores y trabajadoras. Por otro lado, ese estigma que pesaba sobre quienes recibían asistencia del Estado se hizo extensivo a las clases populares e impidió reconocer la heterogeneidad de la economía popular. Las políticas socio-laborales no eran extensivas a todo el sector y además constituyeron siempre solo una parte de los ingresos que perciben a modo de complemento de otras actividades.

Durante el último gobierno de Cristina Fernández existió una tensión que asumió la forma de un *desacuerdo*. Lo que se fue tornando cada vez más claro fueron las diferencias en el diagnóstico sobre la situación social de los sectores populares, el mundo del trabajo y las respuestas estatales a estos problemas. Así lo explica Lucila De Ponti (UTEP-ME):

“No existía por parte de esa gestión, una comprensión similar a la nuestra acerca de que esos trabajadores tenían que ser reconocidos como tales y que había que empezar a transitar un camino de reconocimiento de derechos y de mejores condiciones laborales (...) En ese momento lo que seguía primando era una mirada de que el mercado formal de trabajo iba a seguir creciendo de modo tal que pudiese absorber a todos esos trabajadores y que el índice de desempleo sea muy bajo. Digamos una idea muy cercana a volver a una situación de pleno empleo, como era a mediados del siglo XX” (Lucila De Ponti).

En contrapunto a la teoría del derrame y de la distribución inducida del crecimiento económico, la CTEP caracterizaba una *economía a tres velocidades*. Esas tres velocidades empleaban una metáfora: el sector moderno y transnacional se movía en avión, el sector nacional y local (PyMES) en tren, la economía popular en chancletas y el Estado a las tres velocidades. La causa no era atribuida directamente al Estado, sino que partía de una mirada sobre la etapa histórica del capitalismo. Según su postura, era la dinámica de la clase capitalista la que fragmentaba la economía a estas tres velocidades (Grabois y Pérsico, 2015: 25, 26). Esta lectura estructural apareció en la entrevista realizada a Gildo Onorato (UTEP-ME):

“Nosotros siempre profundizamos sobre esta discusión [sobre la clase trabajadora], cuando, a partir de lo que es la crisis de las hipotecas *subprime*, donde se ve con mayor claridad que el proceso de descarte social a nivel global, del capitalismo que se concentraba y se reconvertía era mucho más grande” (Gildo Onorato).

Resulta interesante resaltar el momento de ruptura que marca Gildo Onorato. Es la crisis financiera internacional del año 2008 el acontecimiento que abre una nueva reflexión sobre la orientación del capitalismo. A partir de allí comprueban que la financierización del capital, la expansión del sector de servicios, la tecnificación de la producción y los procesos de descarte de poblaciones enteras formaban parte de un mismo diagnóstico en el cual se inscribía la economía popular. Pero sobre todo

comprueban que su lectura no es compartida por todo el espacio político del kirchnerismo ni del gobierno.

“Ese fenómeno nos permitió entender a nosotros que *existía otro circuito económico* que ya no tenía posibilidad de insertarse en las tradicionales actividades de trabajo, que ya no era posible el *fifty-fifty* del pleno empleo y que empezó a aparecer una *nueva relación social*, la relación social entre trabajadores y trabajadoras que se generaban su propio trabajo de forma autogestionada, de forma solidaria, de forma cooperativa (...) La relación entre el asalariado y el patrón ya no era la única relación social, no es la única relación social que mueve el mundo y eso nosotros paulatinamente lo empezamos a denominar economía popular” (Gildo Onorato).

La constatación de que sus prácticas laborales y sociales se inscribían en un proceso del capital renovado abrió la posibilidad de pensarlas como parte de un nuevo circuito económico, compuesto por relaciones sociales diferentes a la relación salarial. Esto sobretodo contrastaba con el imaginario del peronismo, ligado a un modelo de Estado de Bienestar y de pleno empleo. Por lo tanto, chocaba también con parte de los funcionarios del gobierno que tenían como horizonte ese modelo de integración social. Ese desacuerdo se traducía en la manera en que la gestión tramitaba las políticas públicas hacia el sector. Mientras la economía popular reclamaba a la cartera de trabajo, recibía respuestas del Ministerio de Desarrollo Social. Así, se empezó a gestar un modo de vincularse con el Estado que consistía en dividir lo político y lo gremial. Jackie Flores (UTEP-MTE) diferencia esos dos aspectos y a su vez hace extensivo el desacuerdo a los sectores sindicales:

“Al Gringo Castro en el Ministerio de Trabajo, en el kirchnerismo, no le resultó nada fácil. Yo diferencio dos cuestiones en ese momento. En principio creo en la herramienta política transformadora de la vida de los hombres y las mujeres, pero no me enamoro digamos. Si vamos a transformar la vida de los hombres y las mujeres es con nosotros. Preguntanos qué necesitamos antes de tomar una decisión, o una política pública llevada para adelante que lo único que hace es sostener. Eso no estoy de acuerdo. Después con Cristina no he tenido la posibilidad de juntarme, acuerdo muchas cosas con ese gobierno, no creo en la década ganada. Nosotros en la década ganada no fuimos muy escuchados. Y en el sindicalismo, cuando tuvimos que discutir nuestra identidad trabajadora, se nos hizo bastante duro que nos aceptaran” (Jackie Flores).

El desacuerdo se extendía a los sectores sindicales resistentes a los planteos de la CTEP. Las razones se vinculan tanto a un modo tradicional de concebir al trabajo, como a una disputa por el poder. En primer lugar, había una dificultad de base en la articulación entre la CGT y la CTEP debido a las diferentes lecturas sobre el presente y el futuro del trabajo. Esto fue estudiado por Natalucci y Morris (2019). Su hipótesis es que estas organizaciones hicieron una lectura retrospectiva de la crisis del 2008-2009 por medio de la cual identificaron limitaciones en el modelo desarrollista y restricciones en el mercado de trabajo. La interpretación de la CGT apuntó al conflicto distributivo como meollo de la crisis, mientras que la lectura de la CTEP se centró en una

interpretación más estructural como efecto de una dinámica excluyente del capitalismo y de una cultura del descarte social. Esta diferencia en el diagnóstico tenía como consecuencia una diferencia en la estrategia. De las entrevistas surge que desde las primeras reuniones con la CGT había un problema: sus dirigentes no concebían al sujeto de la economía popular como trabajador y trabajadora, sino como “desocupados” o como “beneficiarios de un plan”. Esa concepción estrecha de las transformaciones del mundo del trabajo fue, entre otras cosas, lo que llevó a la CGT a estrategias cada vez más particularistas en relación a la clase obrera durante los últimos años del ciclo kirchnerista, las cuales gestaron diferencias en el espectro social y sindical y condujeron a una situación de fractura y debilidad en la siguiente etapa.

Por otro lado, la disputa por el posible ingreso de la CTEP, e incluso hoy de la UTEP, está ligada al número de afiliados y afiliadas que ingresaría a la CGT. Para este posible escenario hay lecturas encontradas. Algunos actores reconocen que el ingreso de afiliados de la economía popular implicaría un desbalanceo de la correlación de fuerzas de los nucleamientos sindicales en favor de la CTEP, dado los números de informalidad del mercado laboral. Otros actores esgrimen que existen razones vinculadas a la situación socioeconómica de las y los trabajadores representados por la CTEP-UTEP, debido a la vulnerabilidad y precariedad de sus actividades laborales. Un ingreso masivo a la estructura de la CGT pondría en riesgo su situación financiera e implicaría una crisis de las obras sociales sindicales.

El desacuerdo hacia el final del segundo gobierno de Cristina Fernández tenía que ver con el cuestionamiento al diagnóstico que defendía tanto el gobierno como los sindicatos tradicionales, que se puede denominar *hipótesis de la absorción*. Es decir, la idea de que la realidad que expresaba la economía popular constituía un fenómeno de carácter transitorio que se resolvería por la absorción en la dinámica del mercado laboral formal, ya sea por la vía del crecimiento económico o por la regularización del trabajo informal. A esta hipótesis de la absorción, la CTEP contrapuso una *hipótesis de la integración* de las y los excluidos. Esta consistía en el reconocimiento de la existencia de un sector con características particulares y de su identidad como parte de la clase trabajadora, en la exigencia de políticas estratégicas para el sector pensadas desde la óptica del trabajo y no de la asistencia, en la búsqueda de la dignificación de las prácticas laborales para este sector y de su inclusión en las instituciones representativas del trabajo, en la integración por la vía del reconocimiento de un marco jurídico que los contenga y que los equipare a los derechos del trabajo formal sin desconocer la lógica de las relaciones sociales de la economía popular. Esa diferencia no se limitaba a la lectura sobre la coyuntura, la historia y el qué hacer, sino que expresaba una disputa de poder por la conducción del proceso. La pregunta que abría ese desacuerdo era cómo y quiénes gestionarían el futuro de la economía popular.

## **5. El sindicato y las formas jurídicas**

A partir del año 2013 se intensificó el reclamo de la CTEP ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) a cargo de Carlos Tomada. El reclamo de la CTEP en los años siguientes se centró en la apertura de una “paritaria social” donde se discutan las problemáticas de las y los trabajadores no representados por los sindicatos. Al mismo tiempo, aprovecharon otras ocasiones como las reuniones del

Consejo del Salario, que congregaban a la CGT y la CTA con los empresarios, para solicitar la personería gremial<sup>39</sup>. Ya en ese entonces denominaban a esa herramienta UTEP (Unión de Trabajadores de la Economía Popular). El reclamo por una nueva institucionalidad incluía la creación de un Ministerio de la Economía Popular que registre, regule, planifique y fomente todos los procesos de la Economía Popular.

Su demanda era ser equiparados en derechos a los trabajadores formales: salario mínimo, vital y móvil, aportes jubilatorios, ART, reconocimiento de la obra social, asignaciones familiares, vacaciones pagas, entre otras. Existían reclamos por políticas puntuales como la ampliación de los beneficios de PROEMPLEAR o la equiparación del PTA (Programa de Trabajo Autogestionado) al REPRO. Si bien el reclamo estaba centrado en el Ministerio de Trabajo, al mismo tiempo se dirigía a otros organismos como el INAES, al cual apuntaban por la discrecionalidad en el reparto de matrículas a las cooperativas y federaciones. También reclamaban contra la criminalización de la protesta, plasmada en la ley antiterrorista impulsada por el gobierno en esos años. Cada uno de esos pliegos reivindicativos incluía reclamos concretos para las distintas ramas de la CTEP, lo cual acentuaba su rol articulador de demandas y el fortalecimiento de las ramas de actividad como modo de sobreponerse a las diferencias políticas de las organizaciones que la componían.

Según se pudo constatar en las entrevistas, a pesar de ser recibidos por la gestión de Tomada en el Ministerio de Trabajo, esa relación fue tensa hasta el último minuto del gobierno de Cristina Fernández. Tomada se resistía por la oposición de los sindicatos que veían con recelo la posibilidad de incorporar a una masa de afiliados que disputara sus recursos y participara en las elecciones de delegados y autoridades gremiales. Otro obstáculo en el Ministerio era su concepción sobre el trabajo y las estrategias de cara a sus aspectos más informales. Al entonces oficialismo le tomó tiempo comprender e incorporar las demandas de la economía popular. Una señal de esto se vio durante la campaña electoral del año 2015, cuando el candidato peronista Daniel Scioli firmó un acta de compromiso para la creación de un Ministerio de la Economía Popular a cargo de Jorge Taiana del Movimiento Evita.

Tras conocerse los resultados electorales de octubre que marcaron el triunfo de la alianza Cambiemos, la CTEP profundizó el reclamo por la personería gremial ante la incertidumbre que generaba el gobierno entrante. El Ministerio de Trabajo se había comprometido a otorgar una personería social y abrir un registro de trabajadoras y trabajadores del sector como instancia intermedia. Como esta promesa no fue cumplida, a comienzos de diciembre, la CTEP inició un acampe frente al Ministerio en el cual se produjeron situaciones de tensión e incluso de represión. El 9 de diciembre, a horas de finalizar el mandato presidencial, Cristina Fernández autorizó la firma de una resolución ministerial que otorgaba la personería social a la CTEP<sup>40</sup>. La **Resolución 1727/15** daba

---

<sup>39</sup> En Argentina, solo el Estado tiene la potestad de otorgar la legalidad a los sindicatos vía Ministerio de Trabajo. La personería gremial permite a los sindicatos representar a sus trabajadores en las mesas de negociación con las empresas y el Estado.

<sup>40</sup> Notas Periodismo Popular (03/12/2015). "Trabajadores de la Economía Popular acampan frente al Ministerio de Trabajo". Disponible en: <https://notasperiodismopopular.com.ar/2015/12/03/trabajadores-economia-popular-acampan-ministerio-trabajo/>. Clarín (21/12/2015). "El 'regalo' gremial que le dejó Cristina a Macri minutos

cuerpo a esta decisión y creaba la personería social, sin embargo, debido a un “error administrativo” no fue publicado en el Boletín Oficial.

La nueva gestión del Ministerio de Trabajo a cargo de Jorge Triaca, rechazó inicialmente la concesión de la personería, pero luego de negociaciones se concertó un nuevo documento. La personería social se hizo efectiva mediante la **Resolución 32/16** del MTEySS, fechada el 20 de enero de 2016 y publicada el 2 de febrero en el Boletín Oficial<sup>41</sup>. Esta normativa creó un nuevo régimen de agremiación complementario, ampliatorio y compatible con el modelo sindical argentino. En *La Personería Social*, Juan Grabois definió la 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*” (Grabois, 2016: 1).

Bajo el artículo 1 de la Resolución 32/16 se creó el “**Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas**”. El Registro de Organizaciones adoptó las siguientes facultades: **1.** Representar los intereses colectivos de los trabajadores de la economía popular; **2.** Recurrir a mecanismos de conciliación en el ámbito del MTEySS para resolver todo aquel conflicto que surja en el ámbito de la economía popular; **3.** Crear una obra social y promover la incorporación de sus representados en el sistema previsional, según modalidades establecidas o que oportunamente establezca la legislación en la materia, teniendo en cuenta su especial sistema laboral; **4.** Proponer ante los organismos competentes formas de regulación laboral y protección social que contemplen la especificidad de su problemática; **5.** Colaborar en el perfeccionamiento de la legislación aplicable y el diseño de los programas sociales dirigidos a los trabajadores de la economía popular y de las empresas recuperadas y autogestionadas. Así, mediante la Resolución 21/16, la Secretaría de Empleo autorizó la inscripción de la CTEP bajo la figura “Asociación de Trabajadores de la Economía Popular”.

Una de las complicaciones era definir al sujeto al cual comprendería esta normativa. Según Grabois (2016), no existe un marco reglamentario que delimite claramente esta figura. Algunos antecedentes se pueden hallar en la Ley 25.865 del año 2003 que reconoce un nuevo sujeto: el “Efector de Desarrollo Local y Economía Social”. El problema en la aplicación de esta figura ha sido la confusión que se genera entre el trabajador y la unidad económica, ya que se lo asemeja a la lógica de un microempresario que desdibuja la condición de trabajador. En el año 2015, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo precisó las modalidades que pueden adoptar esos efectores y las categorizó en persona física, cooperativas de trabajo, proyectos productivos y/o servicios, y agrupamiento de marcas colectivas. Se incluyó también un Clasificador de Actividades Económicas (CLAE) derivado del Formulario AFIP N° 883, el cual enumera 200 rubros relacionados al desarrollo local y la economía social. De este modo, la Resolución del MTEySS definiría al sujeto económico de la economía popular según una doble condición asociada a su

---

antes de irse”. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/cristina\\_kirchner-mauricio\\_macri-carlos\\_tomada\\_0\\_SyByyytPQe.html](https://www.clarin.com/politica/cristina_kirchner-mauricio_macri-carlos_tomada_0_SyByyytPQe.html)

<sup>41</sup> Resolución 32/16 (MTEySS). 20/01/2016. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/140662/20160202?busqueda=1>

carácter *independiente* en la relación laboral y *popular* en la relación socioeconómica (Grabois, 2016).

Otro elemento a considerar es la interpretación sobre los alcances de esta Resolución para la actividad sindical. Grabois contrapone la interpretación restrictiva del Régimen de Asociaciones Sindicales (Ley 23.551), a una interpretación amplia de la norma. Comparando ambas, conjetura que el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas "*es un registro sindical complementario, asimilable en su naturaleza al de la Ley 23.551, pero correctamente separado de éste por las características específicas del sector sociolaboral que aborda*" (Grabois, 2016:19). De este modo, el Registro reconocería dos especies del mismo género de asociaciones sindicales ya que ambas comparten dos rasgos nodales: tienen por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores, tanto en sus condiciones de vida como de trabajo y poseen idénticas atribuciones. De modo que *comparten una misma naturaleza jurídica*. El nuevo régimen establecido por la Resolución 32/16 amplía la libertad sindical y el derecho de agremiación en línea con las recomendaciones de la OIT<sup>42</sup>.

El modelo sindical argentino está regulado por una serie de principios según la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales sancionada en 1988: la organización por rama de actividad, el monopolio de la representación sindical en todos sus niveles y la administración del servicio de salud de todos sus afiliados (Natalucci y Morris, 2019). Pero lo principal para el caso es que la legislación laboral argentina está estructurada en base a la relación salarial formal. La afiliación a un sindicato exige que el trabajador se encuentre empleado en relación de dependencia, ya sea en el ámbito público o privado, y registrado en el sistema de seguridad social. Si bien la CTEP se estructuró en espejo a la CGT, por ejemplo, organizándose por rama de actividad y apelando a monopolizar esta representación sindical, hay varios elementos que dificultan el cumplimiento de los estándares que prevé la legislación laboral. En primer lugar, al basarse en una relación laboral sin patrón, los componentes de la seguridad social se debilitan. Incluso en el terreno de la provisión de servicios de salud donde han desarrollado iniciativas, no se pudo lograr su extensión masiva. Ahora bien, en términos concretos, al interior de la CTEP existían procesos que hasta ese momento no habían logrado regularizarse. La representación por rama de actividad aún hoy está tensionada por procesos de organización locales, a su vez no es jerárquica, estructurada y corporativa como un sindicato tradicional (Muñoz y Villar, 2017). No había exactitud en el número de sus afiliados, ya que no existía un padrón sino formas diversas de filiación como la inscripción en programas sociales, cooperativas o pertenencia a una unidad productiva. Recién en el año 2020 se inició una política de registro de estos sujetos a partir de la creación del ReNaTEP<sup>43</sup>. Sin embargo, a pesar de los obstáculos, se puede afirmar que el otorgamiento de la personería social a la CTEP supuso un ensanchamiento del mundo sindical hasta entonces compuesto por la historia de las CGT y las CTA (Abal Medina, 2017).

---

<sup>42</sup> En la 104 Conferencia de la OIT se elaboró la recomendación 204 que insta a los Estados a reconocer formas ampliadas de gremialidad para los trabajadores en situación de informalidad. En dicha conferencia, participó Paola Caviedes (MTE) en representación de la CTEP.

<sup>43</sup> Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular.

## 6. ¿Sindicato o movimiento?

¿Por qué las organizaciones que convergieron en la CTEP optaron por constituir una herramienta de carácter gremial y no un partido o un movimiento social que represente sus demandas? Siguiendo con lo expuesto en los Cuadernos, María Toffoli enfatiza que en la definición de la herramienta gremial se plantea una diferencia con la herramienta política: *“la CTEP predica sobre ‘lo político’, aunque en términos de un horizonte estratégico y no en un plano táctico”* (Toffoli, 2017: 73). Maldovan Bonelli et. al. (2017: 53) plantean que *“El formato y los objetivos de la CTEP la sitúan en un camino alternativo a los movimientos sociales tradicionales”*. Muñoz y Villar (2017) critican las investigaciones que ven a la CTEP como una mera organización reivindicativa y corporativa. Centran su análisis en el modo en que la acción de la CTEP disputa por la constitución de un sujeto: *“la CTEP se estructuró con la intención de representar a un sector que ni siquiera era considerado de “trabajadores”, lo que implicaba no la representación sino la creación del mismo como colectivo con una entidad en el espacio público institucional. Es decir, en el ejercicio de la representación es cuando crean al sujeto que quieren representar”* (Muñoz y Villar, 2017: 15). Sostienen que la opción por la forma sindicato tiene componentes simbólicos y organizativos, en la medida en que reconocen su potencia histórica y se estructuran en espejo a su modelo. Coincidiendo con este análisis, Natalucci y Morris (2019), consideran a la CTEP como una *“coordinadora de organizaciones”* y un sindicato para un nuevo sujeto trabajador. Según su análisis, el devenir sindicato suponía una superación del ámbito territorial y una ruptura con el pasado (Natalucci y Morris, 2019: 189).

La respuesta más inmediata a esta pregunta se debe a la necesidad de organizar una experiencia social y económica que ponga al trabajo como eje vertebrador. La CTEP, y luego la UTEP, constituyen un *“sindicato de nuevo tipo”*, en palabras de Gildo Onorato (UTEP-ME). En primer lugar porque se propone organizar una nueva relación social: el trabajo sin patrón. En segundo lugar, porque es una economía cuya composición de género se caracteriza por una presencia mayoritaria de mujeres. Esto le aporta varios rasgos a la economía popular: una particular división sexual del trabajo, una mirada sobre el poder, una forma de componer los lazos comunitarios y familiares, una forma de concebir el carácter feminizado de la pobreza y una relación de la economía popular con la economía de los cuidados. Cuando estas relaciones se traducen al plano gremial, invocan una crítica al modo en que la tradición sindical se relacionó con las feminidades. Una de las características de este sindicato de nuevo tipo es precisamente la crítica de género a la forma sindical y por lo tanto una composición y una visión del mundo del trabajo ampliada.

La presencia de las mujeres tiene para Jackie Flores (UTEP-MTE) una implicancia directa en el modo de cuestionar las formas anquilosadas del sindicalismo y sus jerarquías. Esto se debe a la propia lógica de las relaciones de poder de la masculinidad en las que la dominación adquiere formas no necesariamente explícitas sino incorporadas.

“A veces, sin querer, sin ser pacto, entre los varones se van discutiendo las cosas y para no romper más, muchas veces no se animan a preguntar o a decir lo contundente” (Jackie Flores).

Lo que revela el relato de Jackie Flores es que la presencia de mujeres en las estructuras sindicales no es una mera cuestión de cupos, sino que su presencia altera la mirada sobre la realidad social, plantea nuevas preguntas y formula otros cuestionamientos. Como dice la crítica feminista, no basta con agregar mujeres y revolver. Replantear las relaciones sociales desde la óptica generizada ofrece una nueva mirada epistémica y política.

Por otro lado, la elección de la herramienta respondía a una situación de falta de reconocimiento del sector de la economía popular y de falta de representación. Mientras que otros sectores encontraban su respaldo en las cámaras empresarias, en los colegios profesionales o en los sindicatos tradicionales, el sector de la economía popular estaba condenado a la dependencia o a la exclusión. Al mismo tiempo, esta opción gremial también responde a un planteo sobre la perdurabilidad de los procesos de organización popular y sobre la autonomía de lo social respecto a la coyuntura de gobierno, que históricamente ha generado debates en los movimientos sociales:

“Tenía que ver con poder representar los derechos, los intereses y las demandas de, como decíamos, un sector social que hasta ese entonces no era representado y que una parte de esa representación tenía que ver con entenderlos como trabajadores. Entenderse primero ellos mismos, y también que, desde afuera se los viera como trabajadores. Y esto implica también, más allá de las características de una organización gremial, poder tener una *trascendencia temporal*, en términos de no estar atado a un determinado proceso político, a un determinado proceso de gobierno, digamos” (Lucila De Ponti).

En los Cuadernos (Grabois y Pérsico, 2015) se plantea la necesidad de que la economía popular genere un proceso de organización tanto económica, como sindical. La organización económica se centra en las unidades productivas, mientras que la organización sindical “*consiste en el agrupamiento de los trabajadores de una misma actividad, oficio o zona geográfica para luchar por sus reivindicaciones: mejores ingresos, mejores condiciones de trabajo, acceso a los derechos sociales (vivienda, salud, educación, recreación, deportes, turismo, jubilación, asignaciones familiares)*” (Grabois y Pérsico, 2015: 69). Lo plantean como una lucha que debe abarcar a todos los trabajadores de la actividad u oficio, no solo para los afiliados, como una estrategia de unidad y solidaridad obrera. La estrategia se proyecta como una central única, evitando la creación de sindicatos alternativos en cada actividad. Para ello postula la participación democrática y la elección de las autoridades por las bases. Además de la creación de un sindicato de los excluidos, la CTEP apostaba a crear secretarías de economía popular en los gremios tradicionales en una estrategia más amplia por incorporarse a la CGT.

En la letra, la CTEP tenía una estructura a nivel nacional y seccional dividida por secretarías y responsables por rama de actividad (ver Cuadro 2):

**Cuadro 2:** estructura interna de la CTEP

**Estructura Nacional:**

1. Secretariado Nacional
  - 1.1 Secretario/a general
  - 1.2 Secretario/a de Organización y Coordinación de seccionales
  - 1.3 Secretario/a de Coordinación de Actividades Productivas
  - 1.4 Secretario/a de Salud
  - 1.5 Secretario/a de Vivienda
  - 1.6 Secretario/a de Deporte, Esparcimiento y Turismo Popular
  - 1.7 Secretario/a de Prensa y Difusión
  - 1.8 Secretario/a de Educación y Capacitación
  - 1.9 Secretario/a de Relaciones Institucionales e Internacionales
2. Responsable nacional por rama: cartoneros, indumentaria, campesina, motoqueros, vendedores ambulantes, programas sociales, artesanos, feriantes.

**Estructura seccional:**

1. Secretario/a seccional nacional
2. Responsable seccional por rama: cartoneros, indumentaria, campesina, motoqueros, vendedores ambulantes, programas sociales.

**Delegados/as de base:** elegidos en cada Unidad Productiva Popular

**Fuente:** Elaboración en base a Grabois y Pésico, 2015.

En los hechos, su organización continúa siendo más desestructurada y pragmática, responde a las urgencias y a las determinaciones de lo local, a la disponibilidad de la militancia y sus recursos (financieros, humanos, motivacionales). Según Muñoz y Villar (2017), las organizaciones que componen la CTEP son más fuertes que sus ramas, de modo tal que se caracteriza por ser una “*organización de organizaciones*”. Esto se constató en las entrevistas realizadas para esta tesis en las que la frontera entre la referencia a la organización de origen y la referencia a la CTEP o la UTEP es por momentos ambivalente. La identidad militante es fiel a la organización de origen, la referencia estratégica y reivindicativa remite a la CTEP o la UTEP y la subjetivación se inscribe en el sentido del trabajo. Sobre todo, su organización se monta sobre las estructuras preexistentes de otras organizaciones locales o nacionales, como se ha analizado en el caso del Movimiento Evita y del MTE. Esa presencia a través de las organizaciones en el territorio plantea desafíos de coordinación y articulación de agendas, toma de decisiones y movilización de recursos. Pero la característica de organización de organizaciones de la CTEP permitió abrir una arena de articulación para esas diferencias en torno a objetivos compartidos y de hecho ha sido su labor más exitosa hasta el momento.

Las características de la CTEP-UTEP se definen por la organización de una nueva relación laboral (el trabajo sin patrón), por la relación de poder que plantea la composición mayoritaria de mujeres, por la falta de reconocimiento y de representación del sector, por la necesidad de superar la temporalidad de la urgencia, por la apuesta por construir una autonomía de lo social respecto al momento político, por la necesidad de organizar el plano tanto económico como político y por la definición de unificar la representación en una herramienta disciplinada. El sindicato de la economía popular surge como una estrategia al interior del realismo capitalista y propone cambios al interior de este con un horizonte emancipador. Plantea transformaciones graduales e

incrementales por medio de la legislación en clave obrera, a través de políticas públicas y de planificación estratégica, lo cual implica un reconocimiento del Estado como interlocutor. La CTEP-UTEP subordina la estrategia política a la sindical, o bien desplaza las definiciones políticas hacia el interior de cada organización. Sostienen un vínculo fuerte con identidades políticas y se nutren de ellas, pero prescinden de la adscripción partidaria para privilegiar la acción sindical. La CTEP-UTEP propone un modelo sindical único organizado por rama de actividad, no por oficios, como un modo de fortalecer la negociación. Esto a su vez, favorece la jerarquía, la verticalidad, el encuadre y la orientación de la organización, lo cual también plantea desafíos a la hora de encontrar estrategias para amplificar la democracia de base.

En definitiva, si bien la CTEP y la UTEP mantienen rasgos movimientistas, su objetivo apunta a la constitución de una herramienta de carácter sindical. Evoca en cierta medida la constitución de las primeras coordinadoras de sindicatos anarquistas y socialistas a fines del siglo XIX y principios del siglo XX en el sentido de un estadio de formación de una clase y de un modo de organizar las decisiones democráticas y la estructura interna, así como una búsqueda por organizar una experiencia del mundo del trabajo heterogénea, mediante el reconocimiento de su estatus jurídico y de una serie de derechos para el ejercicio libre de sus actividades económicas y la dignificación de su sector. La constitución del sindicato ha de entenderse como un proceso en el cual la economía popular debe interpelar al movimiento sindical tradicional para ser reconocido como parte legítima del movimiento obrero y al Estado como garante del reconocimiento jurídico del sector. La realidad de la CTEP y de la UTEP no solo se relaciona con su pasado como movimientos sociales, sino con las transformaciones históricas acontecidas en el país y a nivel global. En el influjo de esas transformaciones, el mundo del trabajo y las relaciones sexo-genéricas se han visto fuertemente trastocadas en las últimas décadas, poniendo en cuestión las bases culturales de las sociedades. En este sentido, la experiencia de la sindicalización de la economía popular supuso una ampliación de las formas de concebir el trabajo apelando al sentido ordenador de la vida que este tiene para la *“clase-que-vive-del-trabajo”* (Antunes, 2005). La intención de construir un sindicato se evidencia más como un *proceso* que como un resultado. El carácter abierto del proceso de estructuración de la UTEP le aporta rasgos movimientistas, pero su voluntad es constituir una herramienta de carácter sindical.

## **7. “Exigir y proponer”: el repertorio de acción colectiva**

Hay una relación entre los cambios en la acción colectiva y las prácticas e instituciones privilegiadas por una colectividad en un momento dado. Aunque las performances colectivas son flexibles y se pueden innovar, los actores sociales no desarrollan un número ilimitado de acciones colectivas, sino que actúan dentro de un marco de prácticas e instituciones que remiten a una historia, a antecedentes, a una memoria. *“El término teatral ‘repertorio’ captura la combinación de elaboración de libretos históricos e improvisación que caracteriza generalmente la acción colectiva”* (Tilly, 2000:14). Un clásico estudio del caso argentino en esta clave es el libro de Denis Merklen *“Pobres Ciudadanos”* (2010), publicado en el año 2003, que puede ser útil para comparar y contrastar el repertorio de acción colectiva que encarnaron los movimientos sociales con la pretendida acción más sindical de la CTEP. Según Merklen, el proceso de desafiliación, condujo a las clases populares a refugiarse en el ámbito local y a

desarrollar su sociabilidad en la inscripción territorial, como puntos de apoyo para nuevas formas de acción colectiva. Para Merklen el nuevo repertorio de acción colectiva se define como una movilización de base territorial.

Sin embargo, las condiciones que describía Merklen han cambiado. La fragmentación organizativa adquirió un paliativo con la creación de la CTEP, los procesos de desafiliación social fueron parcialmente reemplazados por fuertes lazos identitarios creados durante los años de gobierno kirchnerista (tanto a favor como en contra), la autoridad en crisis del Estado fue restituida por una nueva legitimidad de la política y la urgencia del hambre fue amortiguada por un proceso de mayor redistribución de las riquezas. Estos procesos tensionaron la centralidad de la inscripción territorial como base de la acción colectiva, a la cual se superpusieron las reivindicaciones del trabajo como eje vertebrador de las demandas de la economía popular.

Esto no quita que el territorio siga siendo un rasgo fundamental para estas organizaciones. Es el ámbito en el que sus agentes se reconocen como parte del mismo colectivo, en una asimilación de su experiencia social. También es el espacio en el que las organizaciones desarrollan gran parte de sus prácticas militantes. Pero la CTEP y la UTEP vinieron a superponer a esta filiación territorial, la clásica organización en torno al trabajo. Su institucionalidad orgánica concilió la organización gremial y productiva más allá de la urgencia y la limitación coyuntural que muchas veces determinan las necesidades del territorio, y los complejos procesos de subjetivación que supusieron la categorización y clasificación de sus prácticas dentro del universo trabajador tensionaron el particularismo del territorio por el universalismo de la clase. Pero también, como se ha descrito con anterioridad, el Estado nacional modificó su presencia territorial, por ejemplo, a partir de las agencias del Ministerio de Desarrollo Social (Perelmiter, 2017), o a partir de alianzas con organizaciones sociales que permiten a los gobiernos locales una llegada a los barrios populares y una legitimación política que no se restrinja a la pura arena institucional. El territorio ha dejado de ser un mero refugio de las clases populares para convertirse en un activo político para las organizaciones, en la medida en que permite negociar con los gobiernos y por lo tanto reducir o modificar la dependencia respecto al Estado.

El concepto de economía popular moviliza una serie de recursos organizativos, políticos, subjetivos, afectivos, simbólicos y técnicos que ofician un cambio en torno al arraigo territorial del repertorio de acción. En primer lugar, la economía popular y su organización gremial no se restringen al barrio como territorio urbano, sino que incluye el ámbito rural en el que se desarrollan modelos de producción de pequeña escala, agricultura familiar y estrategias agroecológicas (Pérsico, 2017). El barrio es muchas veces el lugar en el que operan las unidades productivas o parte de su trayecto, principalmente en el caso de las actividades sociocomunitarias que desarrollan un esquema de reciprocidad (Quijano, 2014 b). Pero no necesariamente constituye el centro de la valorización de toda la economía popular. Por ejemplo, Fernández Álvarez (2018) estudia la práctica de cooperativas de vendedores ambulantes a partir del *“giro de la movilidad”*, es decir, de las formas de desplazamiento físico de personas, objetos, palabras e imágenes en la producción de significados y experiencia popular. En el caso de la cooperativa que estudia, no hay espacio fijo, sino deslocalización ligado a su relación con la actividad económica arriba del tren. En su investigación afirma que la

CTEP plantea una “*novedosa conceptualización sobre el espacio público como recurso y producción de renta*” (Fernández Álvarez, 2018: 30). Según su óptica, la apropiación que las actividades de la economía popular hacen del espacio público desfetichiza sus relaciones de valor ocultas por el ordenamiento estatal y habilitan una disputa por el reparto de esa renta urbana.

El fenómeno de la economía popular puede ser elevado a una escala mayor de espacialidad. El hecho de inscribirla en la dinámica del capitalismo no solo tiene un efecto explicativo de sus causas, sino que también posibilita extraer su dinámica del anclaje periférico, aislado y transicional que el poder le impone. “*La economía popular no está aislada de la economía global de mercado. Los puntos de conexión son múltiples tanto a nivel de la producción como del consumo*” (Grabois y Pérsico, 2014: 3). Jurado (2016) esboza las relaciones entre espacio y lugar para pensar una *política de escalas* de la economía popular. Ese reconocimiento en una escala mayor habilita, por lo tanto, la posibilidad de una estrategia de articulación internacional con otros actores similares y de una acción colectiva de impacto transnacional. Ha habido intentos de construir espacios de este tipo, por ejemplo en los **Encuentros Mundiales de Movimientos Populares**, promovidos por el Papa Francisco.

La CTEP se propuso librar una lucha ideológica, política y principalmente reivindicativa. El carácter gremial de su herramienta apela a un utilitarismo de las estrategias, un utilitarismo no entendido desde el punto de vista benthamiano como maximización del beneficio, sino en un sentido spinoziano como elevador del grado de potencia (Spinoza, 2007), en este caso, del ser colectivo. Jackie Flores (UTEP-MTE) usó una expresión en la entrevista con la que definió al sindicato como algo “simple” cuya efectividad se mide por los resultados: “*Un sindicato se mide por derechos conquistados*” (Jackie Flores). Aquí la palabra “derechos” constituye la clave para entender algo más que la elevación del placer utilitario, o la cobertura del mundo de la necesidad. El derecho cifra una disputa política en torno a un principio de justicia y da cuenta de un devenir común.

Sin ánimo de exhaustividad, se pueden identificar algunos elementos del repertorio de acción de la CTEP-UTEP: **1.** Existe un uso planificado de la protesta, es decir, no se caracteriza por la espontaneidad, el estallido o la improvisación reactiva, sino que se utiliza como “*último recurso*” (Grabois y Pérsico, 2015: 148), y se realiza en lugares públicos y simbólicos elegidos conforme a la demanda que desean visibilizar, por ejemplo la sede de la CGT o del Ministerio de Trabajo. **2.** Inscriben su acción en el marco de una simbología obrera, lo cual se comprueba en la selección de fechas conmemorativas para sus demostraciones públicas, en el uso de lugares emblemáticos como el Teatro Verdi o Monumento al Trabajo, y en la apelación a imágenes de referentes obreros como Agustín Tosco, Evita o el “Che” Guevara. **3.** Movilizan repertorios religiosos, un ejemplo de ello es la “procesión” como acción colectiva asimilable a la movilización (un caso emblemático fue la de san Cayetano en 2016), o el uso de imágenes religiosas en reuniones y actos públicos. **4.** Despliegan una simbología de pertenencia e identificación, por ejemplo banderas, uniformes, sellos, pancartas y pasacalles. **5.** Emplean métodos asamblearios para la toma de decisiones como una ética de la democracia de base que caracterizaba al movimiento piquetero y de trabajadores desocupados de principios de siglo. Si bien esto no necesariamente es

un método compartido por todas las organizaciones. **6.** Frecuentemente sus referentes hacen apariciones en medios de comunicación hegemónicos y alternativos para plantear demandas y comunicar a la ciudadanía. También emplean redes sociales para comunicar actividades o promover debates de coyuntura. **7.** Hacen un uso estratégico de herramientas jurídicas y canales institucionales para promover derechos para sus bases, como es el caso de las Recomendaciones de la OIT, la promoción de legislación, la presentación de proyectos y políticas públicas. **8.** Emplean la negociación como método en paralelo a la protesta, ya se trate de actores del sector público o privado: “*La acción directa o medidas de presión sirven exclusivamente como apoyatura de la negociación*” (Grabois y Pérsico, 2015: 152).

Hay dos elementos centrales en el repertorio de acción que inaugura la CTEP y que se prolonga con la UTEP. Estos dos elementos constituyen una alquimia entre los recursos de la movilización callejera—heredados de los movimientos sociales y de la tradición combativa del sindicalismo—y la canalización de demandas a través de las instancias institucionales del Estado y por lo tanto, a partir de formas de negociación con el poder. Este no constituye un repertorio novedoso, sino que resignifica una tradición de lucha al calor del fenómeno de la economía popular. En la medida en que se trata de una economía sin patrón, y que por lo tanto, no cuenta con una herramienta como la huelga para frenar la producción ni con una figura a quién elevar su reclamo, muchas veces el Estado ocupa ese lugar vacío. Y esto es así también porque el Estado sigue siendo, en última instancia, el garante de las relaciones sociales de producción y de valorización financiera que componen el sistema económico y social (Sassen, 2007). De este modo, lo que diferencia a la CTEP de los movimientos sociales autonomistas de principio de siglo, en todo caso, es el modo de acercarse al Estado y tejer negociaciones. Y lo que los distingue en el movimiento sindical es una composición más feminizada de las bases y de las instancias de poder, una relación con las bases sociales menos burocratizada en su estructuración interna, más democrática en su práctica y menos centralizada en una conducción unificada de la CTEP o la UTEP, a pesar de contar con una figura de secretario general encarnada por Esteban “Gringo” Castro. Aunque esto no quita que cada organización social por separado sostenga una dirección y una disciplina más centralizada.

El repertorio de acción de la CTEP y de la UTEP puede sintetizarse en una expresión utilizada por Jackie Flores: “*exigir y proponer*”. ¿En qué sentido? Se puede interpretar como dos vectores de acción colectiva. El *vector de la exigencia* incluye no solo la elaboración de la demanda reivindicativa, sino la movilización de recursos en torno a esa demanda. La demanda no preexiste en el vacío, sino que se construye a partir de la inscripción en una voluntad colectiva materializada en la herramienta de lucha. Su principal recurso es el poder del número, de la movilización de una masa activa de agentes de estos colectivos, pero no de manera espontánea, sino organizados y disciplinados por la herramienta. Es cierto que los niveles de consciencia pueden variar según los grados de involucramiento, desde un mínimo de compromiso justificado en la necesidad de supervivencia, a un máximo de involucramiento fundado en principios comunitarios y en el significado moral del trabajo, que solamente puede garantizar su inscripción organizativa. El *vector de la propuesta*, por su parte, implica un rasgo más novedoso de la acción y a su vez otorga a la movilización un carácter de legitimidad que

no se limita a la pura demanda ni al recurso al “desorden” del que son acusados con frecuencia.

El vector de la propuesta tiene un carácter fuertemente *instituyente* para la economía popular, que complementa el rasgo democrático de la movilización y la protesta. En verdad, ambos contienen una dimensión instituyente, pero el vector de la propuesta apunta a la inscripción de las demandas en el sistema institucional estatal, al mismo tiempo que apunta a modificar el cuerpo jurídico en orden a sus demandas. Por otro lado, procesa el conflicto al interior de las organizaciones y a su vez lo canaliza dentro de las instituciones estatales. Lo cual le permite abrir el diálogo a un abanico de actores tanto públicos como privados. Por lo tanto, lo que enlaza estos dos vectores es un arte de la negociación y el reconocimiento de las reglas por las que se rige el Estado. Esta apuesta al vector de la propuesta implica que las organizaciones de la economía popular realicen un trabajo de elaboración y síntesis más ambicioso, en la medida en que no solo elaboran demandas sino también respuestas. Elaborar respuestas significa a su vez fortalecer la voz de las bases populares, es decir, reconocerlos como sujetos políticos activos y no pasibles de una respuesta vertical desde el Estado. Implica pensarse a sí mismo no ya como receptores o beneficiarios pasivos de la acción estatal, sino pensar la política pública como una estrategia de transformación social desde el punto de vista de las y los protagonistas del territorio. En definitiva, el vector de la propuesta permite elaborar un proyecto político más consistente en la medida en que no se reduce a lineamientos sino a soluciones concretas, es decir, un proyecto en el orden del hacer. Proyecto y pragmática popular se unen así para ofrecer soluciones a las demandas populares y al mismo tiempo trascender la temporalidad de la coyuntura.

## CAPÍTULO 4

### La ofensiva neoliberal y la resistencia en unidad: del Triunvirato de San Cayetano a la UTEP

En el período 2015-2019, coincidente con el gobierno de Cambiemos, la CTEP adquirió gran visibilidad en el espacio público. Este tiempo se caracterizó por una serie de conquistas que se sumaron a la ratificación de la Personería Social, mediante la cual se reconoció formalmente a la CTEP como una asociación civil. En este capítulo se analizará cómo se conformó la coalición de “los cayetanos” junto a actores del campo político y sindical y cómo lograron obtener la sanción de la Ley de Emergencia Social y el Salario Social Complementario. El salario será también objeto de indagación, tratando de dar cuenta de su dimensión como derecho y de los inconvenientes que genera la falta de protecciones sociales ligadas a esta institución laboral. Otro derrotero distinto tuvieron las discusiones y propuestas ligadas a la integración socio-urbana de los barrios populares: el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) y la Ley de Urbanización de Barrios Populares. Estas conquistas junto con el sostenimiento de políticas y programas sociales, se produjeron en un contexto adverso al campo popular. La paradoja que supone las conquistas sociales en un contexto político de ajuste económico, es la materia de análisis de este capítulo de la tesina.

Por su parte, el capítulo está atravesado por la dinámica de los conflictos sociales y obreros que se desataron en estos años. En particular se analizará la relación entre el campo de la economía popular y de las luchas feministas, ya que ambos constituyeron dinámicas políticas importantes en esta etapa. Hacia el final se analizará la convergencia de organizaciones que llevó a la creación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). En cada una de las inflexiones del capítulo se buscará dar cuenta de los aprendizajes organizativos que fueron adquiriendo estos actores y que luego se tradujeron en orientaciones políticas. Por otro lado, se verá cómo las luchas callejeras e institucionales enriquecieron la categoría de economía popular ampliando su marco epistémico. Todo este trayecto temporal empalma con una apuesta por la planificación abierta hacia el año 2020. Pero para dar cuenta de la apertura de esta etapa habrá que retomar la coyuntura electoral de fines del año 2015.

#### 1. La CTEP ante el triunfo de Cambiemos

En la noche del 22 de noviembre del 2015, Mauricio Macri fue electo presidente por el voto popular. La maquinaria electoral fue una alianza de centro derecha denominada Cambiemos, que se gestó precipitadamente en los meses previos a las elecciones. Pero sus raíces se pueden buscar mucho antes, principalmente a partir del conflicto con los sectores agrarios en el año 2008. El sociólogo Gabriel Vommaro lo definió en un libro como una “*larga marcha*”, tan hijo del 2001 como lo fue el kirchnerismo y todo lo que vino después de esa gran convulsión. Desde que fundó Propuesta Republicana (PRO), Macri se inscribió en una tradición política por fuera de las dos grandes estructuras partidarias (la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista), lo cual añadía un factor novedoso a su triunfo y a la vez una dosis de incertidumbre sobre la racionalidad política que asumiría el Estado.

De todos modos, Macri no era un personaje desconocido. Fue jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre el año 2007 y el año 2015, de modo que el MTE y luego la CTEP tenían una interlocución con su gestión en la ciudad a través del sistema de reciclado y del trabajo de las y los cartoneros. Fue durante esas gestiones que establecieron un vínculo con Carolina Stanley, quien se convertiría en la Ministra de Desarrollo Social y con otros funcionarios intermedios que formaban parte de la gestión en la Ciudad. Si bien los vínculos personales no son definitivos en la política, su existencia ha de ser tenida en cuenta para comprender la trama de conquistas de la economía popular en un contexto *prima facie* adverso a sus bases sociales. También ha de tenerse en cuenta la actitud tomada por las organizaciones que componían la CTEP, ya que el cambio de escenario implicaba un giro en las estrategias. La posición del Movimiento Evita, está muy bien resumida por Lucila De Ponti (UTEP-ME):

“Emilio Pérsico nos decía que lo que teníamos que entender en esa etapa era que había que ganar tiempo. Que había que construir una unidad que nos permitiera ganar tiempo para poder volver fortalecidos. Él siempre hacía una comparación con dos batallas que liberó San Martín en Chile, antes de obtener la independencia de Chile. Que son la Batalla de Cancha Rayada y la Batalla de Maipú<sup>44</sup> (...) Pérsico siempre nos decía: *‘Nosotros tenemos que salvar a la mayor cantidad de soldados posible para la etapa que viene. Construir nuestra unidad y mantenernos lo más fuertes y unidos posible para volver con mayor capacidad de transformación en la etapa siguiente’* (Lucila De Ponti).

El mismo Emilio Pérsico relató la estrategia ante Cambiemos en una entrevista con Paula Abal Medina y Mario Santucho<sup>45</sup>: *“Nosotros al Estado macrista le encontramos la vuelta, gracias a una estrategia para pelear que tenía una consigna que me mandó en una carta Francisco donde me daba consejos: “firmeza y mansedumbre”. La firmeza surgía de las convicciones hacia el sector social y la mansedumbre de la justeza de los reclamos que íbamos a plantear al Estado”*. El posicionamiento de la CTEP era consecuente con la estrategia originaria de autonomía respecto a los gobiernos. Esa orientación preexistente le permitió asumir una posición de manera inmediata, ya que Cambiemos se presentó enseguida como un adversario político.

La definición política de la CTEP en ese momento fue defender los derechos de los sectores populares, lo cual suponía reducir la cantidad de daños que pudiera sufrir el sector y aprovechar los resquicios, las oportunidades políticas, para obtener conquistas. Esta posición le valió al sector la acusación de “dialoguistas” y durante los primeros años del gobierno de Cambiemos supuso una fractura del frente opositor peronista en las cámaras legislativas<sup>46</sup>. Sin embargo, en paralelo y de modo contrario,

---

<sup>44</sup> Cancha Rayada fue una batalla librada el 19 de marzo de 1818 en la que el General San Martín fue derrotado por los ejércitos realistas en Chile. La batalla de Maipú se libró el 5 de abril de 1818 en la que las fuerzas independentistas triunfaron en las afueras de Santiago.

<sup>45</sup> Revista Crisis (07/08/2020): “Pérsico, entre la firmeza y la mansedumbre”. Disponible en: <https://revistacrisis.com.ar/notas/persico-entre-la-firmeza-y-la-mansedumbre>

<sup>46</sup> En la Cámara de Diputados de la Nación, seis diputadas y diputados del Movimiento Evita rompieron con el kirchnerismo en junio del 2016. Las fracturas en ese frente ya se habían dado

las organizaciones del campo popular alcanzaron niveles inéditos de unidad. Esa ampliación del marco de unidad se tradujo en la conformación de un **Triunvirato** formado por la **CTEP**, la **Corriente Clasista Combativa (CCC)** y **Barrios de Pie**. A su vez, fueron años de acumulación en todo el territorio nacional con la adhesión de nuevas organizaciones. Este proceso culminaría hacia fines del 2019 con la creación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

El ajustado margen con el que Macri triunfó en el ballottage exhibió una fuerte polarización de la sociedad. Este clima, sumado a la tradición movimientista que se instaló fuertemente en los años de gobierno kirchnerista, favorecieron movilizaciones en reacción a las medidas que tomó la alianza Cambiemos en los primeros meses de gobierno. Quizá la más emblemática fue la movilización del 24 de marzo del 2016, la cual contó con un récord en la convocatoria ante la posibilidad de flexibilizar la política de verdad y justicia en materia de derechos humanos, y la desaparición de Santiago Maldonado en octubre de 2017. Otra dinámica de movilización se empezó a expandir en torno al movimiento de mujeres y los feminismos, a partir de la convocatoria del espacio *Ni Una Menos*, los paros internacionales de mujeres, los Encuentros Nacionales de Mujeres y la campaña por el aborto legal, seguro y gratuito. El movimiento de mujeres, junto con los organismos de derechos humanos y la economía popular fueron las tres dinámicas políticas que protagonizaron la lucha callejera en toda esta etapa.

## 2. “Los cayetanos”

La articulación de los movimientos populares en oposición al gobierno de Macri se logró con rapidez. Apenas días después de asumir el poder, en diciembre del 2015, diversas organizaciones empezaron a realizar demostraciones de fuerza en defensa de sus intereses. La primera conquista fue la ratificación de la Personería Social, tal como se relató en el capítulo anterior, en febrero del año 2016. Pero a lo largo de dicho año, se fue articulando una alianza política entre la **CTEP**, la **Corriente Clasista y Combativa (CCC)** y **Barrios de Pie**, sumado a una mayor articulación con las centrales sindicales. En el contexto de un cambio profundo en la coalición gobernante y en el núcleo de la política pública, un conjunto de actores de una amplia variedad de experiencias organizativas coordinaron su comportamiento en torno a un sistema de creencias cuyo significativo central era la economía popular.

Si estos actores compartían una lógica movimientista, similar inscripción o trabajo territorial y un sujeto a quien aspiraban a representar, la pregunta no debería ser por qué se unieron sino por qué no se unieron *antes*. La respuesta puede hallarse en las contradicciones que generaba el kirchnerismo. El triunfo de Macri salvó las contradicciones simplemente porque no hubo mucho que discutir ante la inminente lógica política que empezaba a desplegar el gobierno. El acercamiento de los movimientos populares más que un encuentro, era un reencuentro. Estas organizaciones habían nacido al calor de la misma lucha contra el neoliberalismo hacia fines de los ochenta y durante la década del noventa, compartían la organización en torno a la cuestión social de la pobreza y al sujeto desocupado, y se organizaban en

---

por parte de otros actores con la intención de traccionar al Partido Justicialista hacia una posición de “oposición racional”.

torno al barrio como epicentro identitario. Pero además, en la pila de escombros de la historia, compartían incluso un pasado. La trayectoria de militancia de sus dirigentes se remontaba a la lucha contra las dictaduras. En las entrevistas, por ejemplo, surge el parentesco entre Montoneros y Quebracho, entre las que transitó Emilio Pérsico, y el PRT y Patria Libre, por las que pasó Humberto Tumini de Barrios de Pie. Hay una relación entre las organizaciones armadas de la década del 70, las organizaciones de izquierda y nacional populares de los 80, las organizaciones piqueteras en los 90 y finalmente a organizaciones de la economía popular. En palabras de Derrida, *rumor de fantasmas encadenados a fantasmas*. Se trata de una genealogía no lineal, puesto que los derroteros históricos las distanciaron y confrontaron, algunas organizaciones se disolvieron, otras transmutaron dramáticamente. Pero en comunión a cierta tradición, a cierta memoria y a cierto asedio enlazable, articulable, para la cual, a veces, apenas hacía falta un nombre.

Despejada la contradicción central y remontándose en ese pasado común, se fue tejiendo la posibilidad de una acción colectiva frente a la ofensiva conservadora del nuevo gobierno. A partir del triunfo de Cambiemos, las mesas de conducción política redefinieron paulatinamente la estrategia social de sus organizaciones. Así, por ejemplo, se produjo el acercamiento de Barrios de Pie a través del vínculo con el Movimiento Evita según Gonzalo Orellana (UTEP-BdP):

“Nuestro vínculo pasó principalmente con el Evita. Como un acuerdo político de orgas de salir a enfrentar al gobierno de Macri en conjunto. A los tres días que asume Macri, Barrios de Pie le hace la primer movida. Y a los cinco días coordinamos con el Evita, que ellos venían ya con el tema de la CTEP. Unos cortes, me acuerdo, que se hizo en Buenos Aires porque se empezaba a discutir el tema de tarifas y bueno, ahí fue la primera acción callejera de tipo opositora de los dos. Porque nosotros éramos opositores y ellos oficialismo, y ahora éramos los dos opositores. Estábamos los dos en la lona” (Gonzalo Orellana).

El acercamiento favoreció una ampliación del marco de entendimientos. Esto tuvo repercusiones en las bases de estas organizaciones, las cuales empezaron a involucrarse y a estudiar con mayor profundidad las categorías de la economía popular. Pero el acercamiento de estas organizaciones no fue algo automático, espontáneo, fue producto de un acuerdo, de una voluntad política de tender puentes y superar viejas adversidades. El encuentro de estas organizaciones fue producto de una maduración y de una acumulación de experiencias populares, en las que la CTEP tuvo un rol silencioso, subrepticio y sagaz. Porque su importancia no se mide tanto en la presencia de la CTEP, que incluso hasta el 2015 seguía siendo un “agrupamiento más”. Lo que la diferenciaba era la lectura, la explicación causal, la posibilidad de conceptualizar y nombrar una experiencia común que la coyuntura tornaba opaca. Eso que en el primer capítulo fue elaborado como una amalgama de conocimiento y acción ofreció en esta etapa histórica la posibilidad de constituir un sistema de creencias compartido por distintos actores del campo popular. Así lo retrataba Gonzalo Orellana (UTEP-BdP) en la entrevista:

“Lo de la CTEP era muy incipiente. Nosotros no teníamos teorizado y creo que muy pocos tenían teorizado cuestiones de las que hoy hablamos cotidianamente, como la economía popular. Por suerte apareció y le empezó a dar sentido a un montón de cosas que nosotros veníamos haciendo. Pero en ese momento no era llamativo para nosotros, era un agrupamiento más de distintos movimientos, que siempre existió eso de agrupar, agrupar, agrupar (...) La CTEP me parece lo que hace, como algo novedoso es darle sentido a lo que terminó siendo todo esto, la UTEP, el Triunvirato. Le dio mucho más sentido. Porque venía con otro concepto, no era simplemente un agrupamiento como nosotros veíamos, sino que venían con un concepto de *ver al desocupado como un trabajador*. Que era una discusión que nosotros la veíamos medio troska<sup>47</sup> en ese momento, viste. La veíamos medio troska porque era la discusión que traía el Polo Obrero. Pero me parece que fue un acierto, verdaderamente fue un acierto lo que hicieron” (Gonzalo Orellana).

Durante el 2016, los movimientos populares se fueron encontrando en distintas movilizaciones. La primera en la que se visibilizó un amplio espectro político fue en la multitudinaria marcha por la memoria del 24 de marzo. La convocatoria fue una demostración de una población activa en la defensa de los principios éticos que sostienen el contrato democrático en el país. Lejos del gradualismo que se acusó al gobierno de Cambiemos, esos primeros meses acontecieron como un shock de transformaciones en el perfil de la política económica, principalmente en los aspectos fiscales y monetarios. También en el terreno de la política de seguridad se empezó a visibilizar una tensión en las posiciones, por ejemplo, respecto a las campañas de criminalización de la protesta.

Al inicio del gobierno de Cambiemos, el movimiento sindical estaba fragmentado. La CGT estaba partida en tres fracciones: la CGT Alsina conducida por Antonio Caló, la CGT Azopardo dirigida por Hugo Moyano y la CGT Azul y Blanca bajo la conducción de Luis Barrionuevo. Por su parte, la CTA mantenía las dos vertientes que se distanciaron en los últimos años del kirchnerismo: la CTA Autónoma conducida por Pablo Micheli y la CTA de los Argentinos, bajo la conducción de Hugo Yasky. El 29 de abril<sup>48</sup>, a cuatro meses del gobierno de Cambiemos, las cinco centrales sindicales convocaron un acto en el monumento al Trabajo con una convocatoria estimada de 350 mil personas, frente a una situación de arremetida contra el empleo que ya contaba con 141 mil despidos en el sector público y privado, una inflación en aumento y en apoyo al proyecto de emergencia ocupacional y prohibición de los despidos. Tras años de distanciamiento entre los dirigentes, se encontraron nuevamente en las calles y, a excepción de Barrionuevo, fueron oradores de un acto con un tono duro hacia el gobierno nacional. A pesar del tono de la convocatoria, la misma no se realizó frente a la Plaza de Mayo, lo cual se daba a entender como una señal de apertura a la negociación con el gobierno. Esa fue la primera vez que la CTEP marchó a la par de las históricas organizaciones sindicales<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> “Troska/o” es un acrónimo que hace referencia al Trotskismo.

<sup>48</sup> Página 12 (29/04/2016): “Una movilización inédita en defensa del empleo”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-298125-2016-04-29.html>.

<sup>49</sup> Infobae (29/04/2016): “El desafío del 29 de abril”. Disponible en: <https://www.infobae.com/2016/04/29/1807941-el-desafio-del-29-abril/>.

En la festividad de **San Cayetano** la religiosidad popular traza un círculo entre la petición, la promesa y el agradecimiento. Describe un sentimiento identitario del ser nacional sumergido en una figura a veces laica, a veces mítica, pero siempre disputada. La celebración del santo funciona como una señal de la situación social del país. El domingo 7 de agosto, en la parroquia del barrio porteño de Liniers, el arzobispo de Buenos Aires, Mario Poli, leyó una carta enviada por el Papa Francisco que advertía sobre los índices de desocupación y rezaba: *“trabajo, esa T que junto con las otras dos T—Tierra y Techo—está en el entramado básico de los Derechos Humanos”*. Luego de la celebración de la ceremonia, una multitud de más de 100 mil personas marcharon desde Liniers hasta la Plaza de Mayo bajo la consigna **“Paz, Pan, Tierra, Techo y Trabajo”**. A las tres T se sumó la consigna de Paz como un modo de posicionarse ante las acusaciones de desestabilización que impulsaba el gobierno<sup>50</sup> y la consigna de Pan para dar cuenta de la situación de emergencia alimentaria que vivían las periferias, los campesinos y los pueblos originarios, y en reclamo por la aprobación de una ley de emergencia social que contaba con media sanción del Senado. Este acontecimiento reúne simbólicamente dos formas de la politicidad y la religiosidad popular, la peregrinación y la movilización, dando cuenta de lo que vincula teología y política.

A medida que la columna central fue avanzando por avenida Rivadavia en dirección a Plaza de Mayo, se fueron sumando diversas columnas en Plaza Flores, Miserere y Congreso. El largo trayecto de la movilización también habla de cierta deslocalización de la protesta que en Argentina tiende a centralizarse en la Plaza de Mayo como locus de la vida política nacional. Paula Abal Medina la sintonizó con la marcha por Paz, Pan y Trabajo, encabezada por Saúl Ubaldini en 1981, a meses de la histórica plaza que cerraría la suerte de la última dictadura militar<sup>51</sup>. Pero ese trayecto, en términos de la espacialidad de la movilización, da cuenta de un simbolismo, de un itinerario y de una liturgia de la historia del movimiento obrero aún más pretérita, en la que la Plaza Miserere en Once o la Plaza Lorea cercana al Congreso conectan con viejos lugares de visibilización de la protesta obrera a principios del siglo XX, previas al 17 de Octubre. En cierto sentido, la marcha de San Cayetano del 2016 se puede pensar como una peregrinación que va de la petición religiosa en el santuario a la demanda secularizada en la plaza pública. La contundencia de la movilización marcó un antes y un después en la correlación de fuerzas entre las organizaciones populares, las organizaciones sindicales y el propio gobierno. Pero también sobrevivió a la memoria colectiva de los agentes sociales que la protagonizaron como un *“acontecimiento fundante”* (Jackie Flores-UTEP-MTE) y como una nueva fecha en el calendario de las luchas populares.

En el escenario del acto hablaron los dirigentes de las tres principales organizaciones convocantes. Amancay Ardura, coordinador nacional de la CCC, sostuvo que la unidad para ese acto coaguló por varias razones, pero en particular *“porque el hambre arrecia en todos los territorios, porque las necesidades nos están matando a los desocupados, a los cooperativistas, a los tercerizados, a los humildes*

---

<sup>50</sup> El hecho de haber realizado la movilización un día domingo también sirvió a las organizaciones para reforzar la imagen de factor de orden social que buscaban reflejar al gobierno.

<sup>51</sup> APU (22/08/2016): “Movilización y Reunificación”. Disponible en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/relampagos/movilizacion-y-reunificacion>

*trabajadores independientes, a los jubilados y pensionados con la mínima, a los campesinos pobres, a las naciones y pueblos originarios, a los cuentapropistas, a los que realizaban changas y se le terminaron, los trabajadores en negro, casi la mitad de la población de este país*<sup>52</sup>. Delimitando de este modo al sujeto destinatario del acto. Daniel Menéndez, referente de Barrios de Pie, indicó *“a este pueblo se le pueden pedir muchos sacrificios, pero si las políticas económicas continúan sin darnos pan para nuestros hogares y sin darnos trabajo, va a ser difícil que podamos vivir en una paz, que es la paz de todos los que trabajamos. Pero la paz tiene que estar acompañada por trabajo y por pan para llevar una vida digna a nuestros hogares”*<sup>53</sup>. El secretario general de la CTEP, Esteban “Gringo” Castro sostuvo: *“La idea y la decisión de que no solo teníamos que ir a pedirle al santo sino que además teníamos que venir a la plaza de mayo en una jornada de lucha. ¿Esto por qué? Porque el pueblo no separa la fe de la lucha, porque tampoco separa la fe de la vida, compañeros. El pueblo jamás va a separar la fe de la lucha. Y nosotros venimos marchando desde San Cayetano porque somos conscientes que aquí hay que lograr una comunión entre la religiosidad popular y las reivindicaciones de nuestro pueblo”*<sup>54</sup>. Ese nodo en cada discurso es significativo porque demuestra tres acuerdos primordiales: la lucha por garantizar los derechos básicos de los más humildes y no repetir la crítica situación del 2001, la certeza de ser portadores de un capital político particular equivalente a la garantía de la paz social mediante el encuadre del descontento y de las pasiones populares, y el horizonte de esperanza que es necesario insuflar a los colectivos para movilizar esas pasiones en torno a acciones políticas concretas. Recursos para vivir, paz para negociar y creencias para movilizar, bajo estas tres coordenadas se constituyó el Triunvirato que los medios de comunicación bautizarían luego como *“los cayetanos”*.

Por su parte, la CGT convocó el 6 de junio un Comité Central Confederado y el 22 de agosto, celebró el Congreso Nacional para elegir una nueva conducción de la central obrera. Un Congreso Extraordinario agregó dos cláusulas al estatuto que fijaron que la conducción *“será ejercida en forma conjunta por un cuerpo colegiado de tres miembros”*. Se conformó así un Triunvirato entre Juan Carlos Schmidt (Dragado y Balizamiento), Héctor Daer (Sanidad) y Carlos Acuña (Estacioneros)<sup>55</sup>. El 7 de setiembre, la nueva conducción de la CGT recibió a dirigentes de la CTEP, Barrios de Pie y la CCC en la sede Azopardo. El acercamiento de estos sectores se produjo a partir de la figura de Schmid, quien compartía la fe católica y la identidad peronista, y logró que en noviembre se creara la **Secretaría de Economía Popular** en distintas regionales de la CGT, a cargo del gremio de los ladrilleros (Uolra)<sup>56</sup>. El esquema de conducción de la CGT sirvió de modelo para proyectar uno de similares características en el terreno de la economía popular.

---

<sup>52</sup> “Tierra, Techo y Trabajo. 7/8. Acto en Plaza de Mayo”. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=WzIWfO2hNTQ&t=67s&ab\\_channel=canalpcr](https://www.youtube.com/watch?v=WzIWfO2hNTQ&t=67s&ab_channel=canalpcr)

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> Página 12 (22/08/2016): “Acuña, Daer y Schmid, el triunvirato de la CGT”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-307517-2016-08-22.html>

<sup>56</sup> Mundo Gremial (22/11/2016): “Crean la Secretaría de Economía Popular en regionales de la CGT”. Disponible en: <https://mundogremial.com/crean-la-secretaria-de-economia-popular-en-regionales-de-la-cgt/>

### 3. La dinámica “exigir y proponer” en la Ley de Emergencia Social

La sanción de la Ley de Emergencia Social puede servir de caso testigo para ejemplificar el modo en que las organizaciones de la economía popular entienden el vínculo con el Estado. En el capítulo 3 de esta tesina se ha analizado el repertorio de acción colectiva desde el par “*exigir y proponer*”. Hacer la crónica de la sanción de esta ley servirá para demostrar cómo se pone en juego esta dinámica y cómo funcionan los mecanismos de negociación.

La sanción de la **Ley de Emergencia Social** (Ley 27.345) en diciembre de 2016, acompañada por una gran movilización al Congreso, fue un verdadero punto de inflexión para la CTEP y para lo que a partir de entonces se consolidaría como el Triunvirato, ya que permitió un salto cuantitativo en la movilización y cualitativo en la acumulación de fuerzas para obtener futuras conquistas. La Ley de Emergencia Social fue aprobada casi por unanimidad, con un solo voto negativo. Esa amplia mayoría fue el producto de un intenso trabajo previo de negociaciones con el bloque kirchnerista de Unidad Ciudadana, sectores del peronismo y otros bloques opositores. Al mismo tiempo, dentro del propio bloque oficialista hubo una posición mayoritaria a favor de la ley, lo cual se puede explicar por diversos motivos. Incluso se puede ver un aval implícito del poder ejecutivo en la medida en que la ley no fue vetada. ¿Por qué razones el gobierno de Cambiemos acompañó esta ley? Lucila De Ponti, que por entonces era diputada nacional por el Movimiento Evita, lo recuerda de este modo:

“Yo entiendo que también al interior de Cambiemos, conviven distintos sectores. Y algunos de esos sectores tienen una tradición más vinculada a entender que existe una necesidad, que existen determinados problemas en Argentina, que la pobreza estructural es una realidad en nuestro país desde hace décadas. Y que para resolver esto también hay que invertir en políticas públicas hacia esos sectores, y no una mirada de que hay que reprimirlos cuando se manifiestan y directamente olvidarlos (...) Y me parece que esa diversidad que existe al interior de Cambiemos apurada por un proceso de lucha enorme y porque los gobiernos nunca quieren tener a la gente en la calle mucho tiempo” (Lucila De Ponti).

Las organizaciones aprovecharon una ventana de oportunidad abierta por el cambio de la coyuntura para introducir sus demandas por las vías institucionales. En un principio, el gobierno de Cambiemos era reacio a la manifestación de las demandas sociales mediante la movilización, de modo que la inscripción institucional hacía la demanda más amigable. Otra razón estaba relacionada con el factor del orden social. No resulta menor remarcar que el año 2016 fue un año de intensas movilizaciones ante las que el gobierno debió responder a fin de no mostrar debilidad y que esta ley se debatió en diciembre, un mes que despertó suspicacias en la clase política tras las jornadas del 2001. Por último, es un error considerar que la agenda social estaba ausente en Cambiemos. El gobierno había puesto a la cabeza de esa agenda a Carolina Stanley, quien ya había sido titular de la cartera de Desarrollo Social en la Ciudad de Buenos Aires. Stanley se convirtió en la interlocutora entre las organizaciones populares y la cúpula del gobierno a través de la Secretaría de Economía Social, y fue la figura con la cual se negociaron algunas políticas implementadas durante todo este período

de gobierno<sup>57</sup>. Además, otras figuras que pasaron del gobierno de la Ciudad a Nación ya tenían un vínculo con el MTE, por su trabajo con las y los cartoneros.

Se tiende a pensar que las conquistas populares se reducen a la lucha callejera, pero si se analizan las conquistas desde el punto de vista de una *trama* más abierta, más contradictoria incluso, se evidencian otras variables que a veces son determinantes y a veces son colaborativas, pero que en todo caso, hacen a la historia de manera infinitesimal. Las relaciones personales ancladas en trayectorias de vida de funcionarios y dirigentes son claves para entender el acercamiento a los gobiernos, un pasado que se vincula a la educación universitaria en algunos casos o a relaciones familiares en otros. Un ejemplo de esto fue el acercamiento de Juan Grabois al vice Jefe de Gabinete Mario Quintana, a partir de quien se planificaría el Registro Nacional de Barrios Populares, una política lanzada en octubre del 2016. Además muchos funcionarios también compartían la fe religiosa y vínculos con la Iglesia y la Pastoral Social, entre los que se encontraba el Ministro de Trabajo Jorge Triaca, con quien la CTEP negoció en febrero la obtención de la Personería Social. Nicolás Massot, por entonces jefe de la bancada de Cambiemos en la Cámara de Diputados, había sido invitado como observador al III Encuentro Mundial de Movimientos Populares en el Vaticano celebrado en noviembre de ese mismo año, lo cual puede interpretarse como una estrategia de persuasión y sensibilización con la problemática de este sector, además de una demostración de apertura y diálogo que despeje el prejuicio de un “extremismo kirchnerista” que el oficialismo imputaba a todos sus detractores. Y entre las filas del gobierno, varios funcionarios buscaban un acercamiento al Vaticano, de modo que veían en Grabois una persona que podía facilitar ese vínculo. Como se puede apreciar, el capital social y el capital simbólico juegan un rol en esta trama de relaciones que se teje por debajo de las políticas y que acompaña a otras modalidades de acción y de lucha.

El gobierno de Cambiemos necesitaba garantizar la gobernabilidad a sabiendas de que su modelo económico implicaría un cierto grado de conflicto social. El gobierno precisaba elaborar una política social que solventara varios frentes: por un lado, debía contener la movilización de las organizaciones y al sector social que representaban, por otro lado, debía contestar a una base electoral reticente a las ayudas sociales. En cierta medida, el concepto de *salario* resultaba útil tanto para las organizaciones en la búsqueda de reconocimiento de la figura del trabajador de la economía popular, como para los electores de Cambiemos que fogoneaban el fin de los planes sociales y de los subsidios. La nominación de “subsidios” era controversial para las organizaciones, al punto que parte de la crítica al modelo de derrame inducido tenía que ver con esta lógica de la política social. Pero también en el imaginario cambiemita, el subsidio representaba al “Estado ineficiente” que había encarnado el kirchnerismo. La aprobación de la ley de emergencia social supuso un gran triunfo para la economía popular. Pero también resultó conveniente para el gobierno a un bajo costo político y financiero, puesto que finalmente la ley no se implementó en toda su extensión y el porcentaje de recursos

---

<sup>57</sup> Su figura llegó a ser una pieza importante para la imagen de Cambiemos, al punto tal que hacia el 2019, muchos medios la mencionaban como una posible candidata a la vicepresidencia para un segundo mandato de Macri. La presencia de Stanley en el gabinete edulcoraba el proyecto económico de un gobierno que cada vez más se fue solapando sobre un sector concentrado de la economía y sobre las capas superiores de la clase media.

destinados al salario social no significó un gran costo para las arcas del Estado, con lo cual, además, garantizaron cuatro años de relativa estabilidad social.

La negociación con el gobierno de Cambiemos también se vincula con un tópico que se señaló en varias oportunidades en esta tesina y que tiene que ver con la autonomía de las organizaciones sociales respecto de los gobiernos. Lo que demostró la CTEP, tanto públicamente como hacia el interior de sus bases, fue la maduración de una lógica política de las organizaciones diferente a la posición de rechazo que exhibían muchas de ellas en los noventa y comienzos de los dos mil. Una lógica vinculada a una práctica concreta de negociación que se instrumentó y potenció en base a la experiencia y que forma parte de lo que aquí se entiende por *aprendizajes organizativos*. El hecho de tener un enfoque claro de oposición al gobierno también favoreció el despliegue de este arte político. En *La clase peligrosa*, Juan Grabois lo describía del siguiente modo: “*Existe un lógico temor en la militancia a coordinar políticas con un gobierno de corte neoliberal. Esta situación fue afrontada con una inesperada madurez por parte de la conducción del Movimiento. Es que, a pesar de un alto grado de politización, el arraigo con las bases posibilita que se priorice su agenda reivindicativa por sobre las disputas superestructurales de una partidocracia desarraigada. La estrategia de los movimientos populares es buscar en cada contexto la forma de transferir el mayor caudal de poder y recursos económicos a los pobres organizados*” (Grabois, 2018: 44).

Esos aprendizajes y estrategias desplegadas por el Triunvirato permiten entender todo lo que transcurrió después en materia de negociación política y gremial, tanto en relación al Estado como a otros sectores de poder. Lo que se desplegó desde entonces es lo que se ha descrito como parte del repertorio de acción de la CTEP y de la UTEP, es decir, una estrategia de movilización de demandas a través de propuestas concretas canalizadas por las vías institucionales. Una dinámica de “*exigir y proponer*”. Gildo Onorato (UTEP-ME) atribuía las conquistas durante el gobierno de Cambiemos a las siguientes razones:

“A la lucha en unidad, a la resistencia callejera, y a la capacidad de interpretar que los conflictos sociales tienen que tener *canalización institucional*. Es decir, un sindicato nunca puede negar el diálogo con la institucionalidad, un sindicato nunca puede desconocer a la voluntad popular (...) Si vos querés *construir institucionalidad* con tu sector, tenés que dialogar con la institucionalidad y eso fue el éxito” (Gildo Onorato).

Según relata Gildo Onorato, esto fue producto de haber logrado una “línea reivindicativa justa” y además haber podido articular a varios sectores en apoyo a sus demandas: la CGT, la CTA, la Pastoral Social de la Iglesia católica. Este perfil institucional les habilitó una mirada más dialoguista de parte de sectores del ámbito privado, que dejaron de ver en estos reclamos una amenaza directa a sus intereses, como la Unión Industrial Argentina (UIA).

Pero la negociación también implica ceder una parte de la demanda. ¿Qué se aprobó finalmente? Malena Hopp (2018) contrasta el proyecto de ley de emergencia social con lo que las Cámaras Legislativas votaron. El proyecto presentado por las organizaciones retomaba la perspectiva del PRIST que fue descrito en el capítulo 3,

poniendo como eje a las cooperativas, mientras que la Resolución que instrumentó la ley (Res. 201-E/2017 – MTEySS), plantea que el Salario Social Complementario es incompatible con otras ayudas provenientes de programas de empleo, prestaciones contributivas por desempleo y prestaciones previsionales. Una segunda diferencia es que el proyecto planteaba un horizonte solidario inscrito en la economía social, mientras que el Salario Social Complementario implica una compensación de tipo individual, es decir, mantiene un horizonte de igualación y compensación del trabajo, pero sin cuestionar ni plantear alternativas a las formas de explotación. Una tercera diferencia es que el proyecto proponía la creación de una Obra Social que en la ley aprobada aparece de manera más difusa. Por último, la primacía que mantiene el Ministerio de Desarrollo Social en relación al Consejo y al Registro de las y los trabajadores de la economía popular, da cuenta de que la intervención estatal se mantuvo en la esfera de la asistencia. *“Esta nueva estrategia de intervención social del Estado parece acercarse a la función de control del conflicto social de las políticas sociales más que a un reconocimiento social y cultural genuino de la economía popular y de los derechos de los trabajadores que la conforman”* (Hopp, 2018: 135). Resulta claro en este caso que otorgar un derecho no significa lo mismo que reconocer dicho derecho.

Si bien la crítica de Hopp es certera al plantear un borramiento valorativo de las lógicas del asociativismo y de la autogestión, hay que tener presente que la idea de “salario” pretendía reinscribir el sentido del trabajo contra la carga de prejuicio que se monta sobre este sector social. Visto desde una perspectiva más estratégica, más que un debilitamiento de la forma, la ley que se sancionó supuso una gran conquista para el Triunvirato. Las entrevistas dan cuenta de que la prioridad que buscaban conquistar se logró. También es importante pensar en el balance de la negociación en la propia lógica sindical que pretende adoptar la CTEP y la UTEP:

“Un sindicato siempre tiene que dialogar, un sindicato siempre tiene que sentarse a negociar, un sindicato siempre tiene que tener una propuesta de máxima y una propuesta de mínima. Porque en una negociación vos no te llevás todo, te llevás lo importante. Y tenes que tener secretarios gremiales lo suficientemente hábiles para llevarte lo importante” (Gildo Onorato).

Puede que en la negociación se hayan perdido aspectos del núcleo profundo de la perspectiva de la economía social, o aspectos secundarios del proyecto, pero lo fundamental fue el sostenimiento del núcleo duro de la política, es decir, el reconocimiento jurídico del sector de la economía popular y la declaración de existencia del trabajador de la economía popular. Por primera vez, la economía popular era hablada en sus propios términos en las altas esferas del Estado, logrando inscribir sus demandas en la agenda pública y corriendo el campo de disputa hacia el interior de su universo discursivo. El *sermo humilis*, el discurso de los humildes, tomó posesión del lenguaje del poder, como diría Laclau. El instrumento que representó esta conquista fue el Salario Social Complementario, aun cuando hubo dificultades en su implementación que requirieron nuevas luchas. La Ley de Emergencia Social normalizó la existencia de la economía popular.

#### 4. El derecho al salario y sus paradojas

En el prólogo a la segunda edición de *Pobres Ciudadanos* del año 2010, Denis Merklen marcaba continuidades y rupturas respecto a las impresiones originales de su libro. *“Una inmensa porción de la población sigue sin poder acceder a una vida respetable a través de su trabajo. Estos ciudadanos pobres siguen condenados a la participación, pues no logran sobrevivir de otro modo (...) La distribución de los recursos públicos sigue haciéndose en muchos casos bajo la forma de políticas acotadas en el tiempo y en el espacio, puntuales, bajo una lógica de proyectos que hoy están y mañana quién sabe, que alcanzan para algunos pero no para todos. Esta forma de acción del Estado alimenta lógicas de tipo “cazadores” a nivel tanto individual como colectivo, y mantiene a una fracción importante de las clases populares alejada de toda inscripción en el derecho”* (Merklen, 2010: 23). Es precisamente esta lógica lo que apunta a revertir la sindicalización de las y los trabajadores de la economía popular: sobreponerse a la fluctuación del tiempo político mediante la inscripción de las demandas populares en el derecho.

La Personería Social fue un paso importante en la conquista de derechos al que se sumó la Ley de Emergencia Social como un paso más en la construcción de la institucionalidad para la economía popular. La letra de ley sancionada prorrogaba la emergencia social hasta el mes de diciembre del año 2019 y tenía por objeto la protección de las y los trabajadores de la economía popular garantizando una serie de derechos básicos: alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte, esparcimiento, vacaciones y protección previsional. A su vez, creaba un Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social<sup>58</sup>. Por último, creaba el **Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP)** con el objetivo de inscribir a las y los trabajadores que serían alcanzados por la ley. Como se puede apreciar, la letra de la ley era ambiciosa y abarcaba una serie de garantías que no se cumplieron en su totalidad. El Consejo sigue sin ser implementado y el ReNaTEP recién se instrumentó en el año 2020. Aun así, lo importante para las organizaciones fue el hecho de que por primera vez una legislación social reconocía la figura del sujeto de la economía popular en tanto trabajador. Este reconocimiento se tradujo en la creación de la figura del **Salario Social Complementario**, que modificó la lógica de transferencia de ingreso de un perfil asistencial al reconocimiento del sujeto de la economía popular como trabajador.

La discusión sobre el salario está estrechamente vinculada al reconocimiento del sujeto de la economía popular en tanto trabajador y no ya como “beneficiario”. Se contraponen a la transferencia de ingresos entendida como asistencia o como plan social. La ley contempla la lógica de las relaciones sociales de la economía popular: la independencia técnica y jurídica, pero no económica de las y los trabajadores y la ausencia de una contraparte que oficie de empleador o patrón en su dimensión social. Este rol ha sido transferido al Estado como forma supletoria, como garante en última

---

<sup>58</sup> Prevé que el Consejo se formará por un representante del Ministerio de Trabajo, uno de Hacienda, uno de Desarrollo Social y tres representantes de organizaciones inscritas en el Registro de las Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas.

instancia de las relaciones de producción vigentes en la sociedad. Debido a estas determinaciones, el salario tampoco puede ser entendido en su forma tradicional, es decir, como relación asalariada. La figura que adopta la determinación de la economía popular es el *salario social*. De modo tal que una de las atribuciones del sindicato de la economía popular es mejorar las condiciones salariales de sus representados. La figura del Salario Social Complementario tiene antecedentes en el programa REPRO y en el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA). Grabois señala que el salario social debe tener tres partes: un componente *directo* producto de la actividad en la economía popular, un componente *complementario* en tanto reconocimiento económico de carácter público y finalmente un componente *indirecto* vinculado a las prestaciones no dinerarias o abonadas en especie (Grabois, 2016: 25).

La contraparte del salario es el acceso al sistema de seguridad social, es decir, las jubilaciones, vacaciones, cobertura por riesgos de trabajo y obra social. El régimen de Monotributo Social incluye la cobertura del Programa Médico Obligatorio en las obras sociales existentes, pero en los hechos su acceso es restringido. También la Resolución 32/16, en el artículo 8 inciso 3, faculta a las entidades con personería social a fundar sus propias obras sociales. El antecedente más notorio fue la **Obra Social de los Trabajadores de la Economía Popular (OSTEP)**, cuyo objetivo era desarrollar un sistema de salud que brindara una atención médica integral a sus afiliados y afiliadas. La creación de la OSTEP respondió a varias razones: 1. Buscaba brindar a los sectores populares una mejor atención médica mediante un plan adecuado a esta población (un plan integral de atención primaria con centros cercanos a sus hogares, educación para la salud, entre otras)<sup>59</sup>; 2. Permitía ordenar el sistema de salud sin presionar a las obras sociales tradicionales orientadas a una población de características diferentes; 3. Racionalizaba los recursos escasos del sector para financiar una cobertura de salud mediante el aporte del componente de salud del monotributo; 4. Hacía posible relaciones institucionales de largo plazo entre efectores como los hospitales públicos y la OSTEP para la implementación de programas que apunten a esta población objetivo; 5. Finalmente, constituía una respuesta a la demanda de derechos del sector (Scocco, 2017: 175-6). Cabe aclarar que la OSTEP solo opera en CABA y provincia de Buenos Aires, por lo tanto no se la puede considerar extensiva a toda la población que conforma el sector de la economía popular.

Durante largo tiempo, y aun en el presente, esta población se ha visto sometida a un discurso que tiende a despojarlos de su dignidad como trabajadores y trabajadoras, a quienes se acusa de “*planeros*”<sup>60</sup>. En cierto sentido, este despojo se asemeja a lo que Pierre Bourdieu (2014) denominó una *clase objeto*: *“una de las dimensiones fundamentales de la alienación reside en el hecho de que los dominados deben contar con una verdad objetiva de su clase que ellos no han forjado, con esta clase-para-los-demás que se impone a ellos como una esencia, un destino, fatum, es decir, con la fuerza de lo que se dice con autoridad: invitados una y otra vez a adoptar sobre sí mismos el punto de vista de los otros, a cargar sobre sí una mirada y un juicio de*

---

<sup>59</sup> Según Scocco (2017), la población que atiende la OSTEP se caracteriza por una situación habitacional desfavorable (con viviendas de baja calidad y situación de hacinamiento), altos índices de analfabetismo, bajos niveles de asistencia a consultas médicas periódicas, bajos niveles de actividad física y poca utilización de métodos anticonceptivos.

<sup>60</sup> Referente a una persona que recibe transferencias monetarias (“planes”) del Estado.

*extraños, están siempre expuestos a volverse ajenos a sí mismos, a dejar de ser los sujetos del juicio que recae sobre ellos, el centro de perspectiva desde la cual se ven a sí mismos"* (Bourdieu, 2014: 192). Formar parte del espectro de las *vidas sin salario* (Denning, 2011) es verse sometido a imputaciones de pereza, vagancia, improductividad, delincuencia y *descarte*. Es verse sometido incluso a la denominación de una especie de *clase peligrosa* (Grabois, 2018). Es decir, la falta de salario sumada a condiciones de vulnerabilidad social no hace más que reforzar la dominación que padece una buena porción de la sociedad. Por lo tanto, el reconocimiento del derecho al salario no se restringe a la esfera jurídica, sino también simbólica y cultural. La metamorfosis de "planeros" a trabajadores altera los códigos de status impuestos por el poder.

Por otro lado, si bien la economía popular se funda en una lógica de trabajo sin patrón, esto no quita el hecho de que se vea sometida a otras formas indirectas de explotación. Desde la perspectiva de una sociología del dinero, Alexandre Roig (2017) profundiza sobre la explotación financiera que padece esta población a raíz de la falta de protecciones y regulaciones. Según Roig, además de que el trabajo de la economía popular está socialmente desvalorizado, padece de la ausencia de una relación fiscal directa asociada a su actividad. Este sujeto se encuentra inscrito en relaciones fiscales indirectas (IVA), en tramas tarifarias (servicios e impuestos), en regímenes como el monotributo (social o no), que componen una figura tributaria carente de una subjetivación en el derecho. Se podría decir que a la acusación de "*planeros*", se le superpone una idea de que no pagan impuestos y por lo tanto no merecen ningún tipo de protección social. Pero además de esta situación, Roig plantea que lo popular está sometido a una estructura de costos regresiva. Por ejemplo, cuando consumen un producto, ya sea una herramienta de trabajo, una prenda de vestir o un celular, pagan un costo financiero mayor al de otras clases sociales. Esto sucede porque el sistema bancario no respalda el consumo del mismo modo para todas las clases, mientras que el trabajo asalariado tiene como garantía el contrato formal de trabajo, los sectores de la economía popular carecen de garantías, para lo cual se ven forzados a recurrir a otros medios a mayor tasa de interés, mediante instituciones financieras no bancarias. Estas desigualdades hacen que las clases populares sostengan formas consumo fraccionadas en pocas unidades, localizadas y en cuotas más caras en términos absolutos y relativos, generando una superposición de deudas—privadas, públicas y particulares—cuando se solventan por varios medios. Lo mismo puede pensarse para el mercado inmobiliario, en el que el acceso al alquiler de las viviendas está supeditado a la obtención de un recibo de sueldo como garantía.

Problematizar el derecho al salario implica abordar una situación paradójica. Por un lado, supone una dignificación del trabajador de la economía popular que se relaciona tanto con lo económico, como con lo simbólico y lo cultural. Pero como se ha visto, aún falta recorrer un largo tramo referido a la contracara del salario, principalmente, en relación a las protecciones sociales que deben acompañarlo y que aun en el presente manifiestan una brecha de derechos respecto al trabajo formal. Por otro lado, tiene implicancias indirectas relacionadas con el modo en que la desprotección no solo social sino financiera se traduce en modalidades de explotación indirecta a través del endeudamiento y de los costos financieros elevados que deben pagar los sectores más pobres de la sociedad para acceder al consumo.

## 5. Economía y política social desde la óptica de Cambiemos

Luego de doce años de gobierno kirchnerista centrados en la promoción de los sectores productivos, la alianza Cambiemos se volcó sobre el capital financiero (Santarcángelo y Padín, 2019). Las medidas tomadas durante el gobierno de Macri supusieron una ofensiva del capital sobre el trabajo y un reacomodamiento de los ganadores y perdedores no solo entre los sectores de la clase trabajadora sino al interior de la misma burguesía (Wainer, 2019). Cambiemos aplicó una serie de políticas liberalizadoras y desreguladoras, más congruentes con un ideario neoliberal que desarrollista. Esas medidas buscaban impulsar las inversiones—privilegiando al capital extranjero—generando condiciones que faciliten la libre movilidad de los capitales y mejorando las condiciones de rentabilidad a partir de una redistribución regresiva del ingreso y de la reducción del costo laboral (Wainer, 2019). Durante este período se vivió un intenso proceso de endeudamiento externo en moneda local y extranjera y a la vez una intensa fuga de capitales (Santarcángelo y Padín, 2019). En la misma dirección, las tasas de interés reales positivas inhibieron la producción de bienes y servicios en pos de la especulación financiera y las actividades rentísticas, a las cuales se sumó la apertura comercial y el incremento de tarifas de servicios públicos. Hacia el 2018 la inestabilidad cambiaria generó una intensa devaluación y auspició el salvataje del FMI mediante un préstamo sin precedentes en la historia, una crisis que derivó en una aguda recesión y contracción del consumo nacional hacia el 2019. De este modo, el objetivo de las políticas de Cambiemos no parece haber sido la búsqueda del desarrollo nacional sino la reducción del déficit fiscal primario para garantizar los pagos de deuda pública y maximizar la rentabilidad del capital (Wainer, 2019).

Según Natanson (2018), el principio de justicia y el principal argumento para la gestión del Estado del macrismo era la perspectiva de la *igualdad de oportunidades*. Una idea asentada en la tradición liberal que se propone generar las condiciones para que todos los ciudadanos puedan lograr sus objetivos a través del esfuerzo personal. *“El enfoque de la igualdad de oportunidades descansa en la idea de que la sociedad no está integrada por sectores, por colectivos—ni, mucho menos, por clases—sino por individuos que son los que se agregan voluntariamente en asociaciones más amplias, pero fluidas y cambiantes, perspectiva que sintoniza con el ideal de un mundo de vecinos que está en la base del diseño electoral del macrismo”* (Natanson, 2018: 154). El mapa social se compone por individuos guiados por una racionalidad instrumental que persiguen sus propios beneficios. A la igualdad de oportunidades se corresponde una desigualdad de los individuos, necesaria y deseable para el progreso, en la medida en que la persecución de sus objetivos egoístas favorece la competencia social y la obtención de mejores resultados. El Estado, por tanto, debe limitarse a construir la línea de despegue para la competencia. *“En contraste con la estrategia kirchnerista de empujar la ‘línea de derechos’ siempre unos metros adelante, la política social actual descansa ahora en la idea de ‘piso’, que no es otra cosa que la famosa línea de largada del liberalismo y que sintoniza con la iniciativa del ‘Piso de protección social’ elaborada por un conjunto de organismos internacionales liderados por la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud”* (Natanson, 2018: 161).

La política social y laboral durante el gobierno de Cambiemos tuvo un perfil que expresó el debilitamiento del modelo estadocéntrico y empleocéntrico característico del período anterior. El gobierno tuvo una política social a pesar de su declamación en contra de esta lógica del Estado, pero si bien se constata la continuidad de buena parte de los programas existentes en el período previo, la orientación de los mismos cambió. Inicialmente, el gobierno aumentó los ingresos de programas como Argentina Trabaja, Ellas Hacen y la AUH. En el año 2016, la AUH se extendió a los hijos e hijas de monotributistas como una medida tendiente a la universalización de las asignaciones familiares. Según ANSES con esta medida se incorporaron casi 22.000 beneficiarios al Sistema de Asignaciones Familiares. En el aspecto previsional, es necesario recordar que en el año 2005 y 2014 se implementó la moratoria jubilatoria para sectores sin aportes. El gobierno de Cambiemos cerró la moratoria previsional, y en su lugar creó la **Pensión Universal para el Adulto Mayor**, destinada a personas a partir de los 65 años de edad que no cuenten con otras prestaciones de seguridad social, jubilación, pensión o retiro, por un monto equivalente al 80% de la jubilación mínima. Esta pensión se estableció a través de la Ley 27.260 del año 2016 que creaba el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

Pero al mismo tiempo que algunas políticas ampliaban su alcance, por otro lado se disminuyó la cobertura de políticas de empleo del Ministerio de Trabajo, al mismo tiempo que modificó el perfil que promovía el asociativismo, por una lógica más bien individual (Muñoz, 2018; Fernández Álvarez, 2019). Luego estas políticas fueron reemplazadas por **Hacemos Futuro**, un programa que eliminaba la noción de “trabajo” y hacía énfasis en la terminalidad educativa y la capacitación de emprendedores. La figura que tomó protagonismo fue precisamente la del *emprendedor*, en tanto sujeto responsable de la generación de empleo. El rol del Estado mutó en este caso para acompañar el proceso, pero la responsabilidad fue transferida al individuo (Muñoz, 2018). Tal fue el perfil que adoptaron otras políticas como el **Plan Nacional de Economía Social “Crear y Crear”**, cuyo objetivo era impulsar el desarrollo local y regional mediante el apoyo a emprendimientos que promuevan la inclusión social y productiva.

Según Hopp (2018), esto se debe en gran parte a la búsqueda de reducción del déficit fiscal en las cuentas públicas. Sin embargo, un informe de CIPPEC<sup>61</sup> muestra que la situación fiscal se deterioró entre 2015 y 2019, al mismo tiempo que evidenció un aumento en el peso de los derechos adquiridos por terceros (deuda y servicios sociales) que aumentaron la rigidez del gasto. El resultado financiero de la Administración Pública Nacional pasó del -3,7% del PBI en 2015 al -5,6% en 2018, y el déficit llegó a -4% en 2019. Mientras que el gasto rígido<sup>62</sup>, es decir las obligaciones contraídas por el Estado

---

<sup>61</sup> CIPPEC (2020). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019*. Elaborado por José Gasparin, Jimena Rubio, Lucía Aruanno y Gonzalo Diéguez. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Dieguez-enero-2020.pdf>

<sup>62</sup> El informe considera gasto rígido a los componentes del presupuesto que no están sujetos a la discrecionalidad de las autoridades presupuestarias en el corto plazo. Este gasto se compone de jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y por hijo, salarios, transferencias corrientes a universidades, transferencias a provincias (FONID, caja de jubilaciones) e intereses de deuda. La mayor parte del gasto rígido correspondió a gasto social (60%), seguido por servicios de deuda (22%), y lo restante fue a parar a universidades y salarios (18%).

y/o los derechos adquiridos por terceros, pasó del 65% en 2015 al 75% en 2019. Esto supone que a pesar del ajuste implementado en esos años, las cuentas del Estado siguieron deteriorándose, pero también muestran que a pesar de los cambios introducidos en la lógica de las políticas, el gasto social no solo se sostuvo sino que se incrementó, pasando del 60% en 2015 al 63% en 2019. Si bien hay que poner en cuestión la idea de que las políticas sociales se consideren como un gasto y no como una inversión social, también resulta de utilidad discutir la época del macrismo *en sus propios términos* para mostrar las inconsistencias entre las declaraciones públicas y las acciones concretas. Estos porcentajes de la inversión social también deben ser analizados a la luz de la correlación de fuerzas que se estableció entre el gobierno y las organizaciones, a la capacidad de movilización y negociación y a los objetivos que la propia alianza Cambiemos buscaba, ya sea en términos de gobernabilidad, de cooptación o de búsqueda sincera de una solución a las cuestiones sociales.

Como se puede observar, las políticas sociales transformaron su orientación en el gobierno de Cambiemos, manteniendo una lógica de transferencia de ingresos pero alejándose de la lógica del trabajo cooperativo. Las políticas enfatizaron la formación laboral como fomento de la empleabilidad y de la “cultura del trabajo” por medio de estrategias de capacitación y terminalidad educativa, eliminando a la cooperativa como organizadora de tareas. Sin embargo, estas políticas no suprimieron las transferencias directas de ingresos como estrategia de intervención social y de abordaje del desempleo y la pobreza. *“Por el contrario, estas se mantuvieron o se ampliaron con el fundamento de una pretendida búsqueda de igualdad de oportunidades y la necesidad de ayudar a los que más lo necesitan”* (Hopp, 2018: 117). El paradigma que guiaba a la política laboral e impregnaba la política social del kirchnerismo privilegiaba la relación asalariada y el objetivo del pleno empleo, siguiendo el modelo *welfariano* del siglo pasado. Mientras que el paradigma que orientó al macrismo fue un mundo de individuos emprendedores con una moral centrada en el mérito personal, anclada en una experiencia más reciente del modelo empresarial capitalista, pero desenfocado de las realidades locales. La estrategia del Estado hacia el sector de la economía popular continuó una lógica de contención, con políticas fragmentadas y parciales que si bien sirvieron para no abandonar completamente a la población, no supieron dar una respuesta orientada al trabajo ni evitar el incremento de la pobreza. El canal institucional para abordar las demandas de la economía popular continuó siendo el área de Desarrollo Social, mientras que la cartera laboral siguió restringida al trabajo formal. Si se pone en paralelo la política social y el modelo económico fomentado por Cambiemos, se constata que hubo una búsqueda por contener a un sector social más que un intento por mejorar su situación y promover una salida centrada en el trabajo.

## **6. La ciudad y sus pobres**

Una de las razones que explican históricamente la cuestión social es la situación de precariedad que se vive en las periferias urbanas. De allí que el cuestionamiento a las formas de *urbanidad neoliberal* sea otro de los ejes que movilizaron las energías de las y los protagonistas de la economía popular. En el año 2016, funcionarios del gobierno nacional, junto con organizaciones sociales como la CTEP y organizaciones no gubernamentales como TECHO, presentaron una herramienta de política pública para relevar la situación catastral de las villas y asentamientos informales de las grandes

urbes del país: el **Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)**, creado por el Decreto 358/2017.

El origen de esta herramienta se vincula a los trabajos del *Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia*. En un documento del año 2007<sup>63</sup>, este grupo de sacerdotes cuestionan tanto la idea de la “erradicación” de las villas, como la noción de “urbanización”. El documento plantea: “*¿Por qué pensar que el cambio de apariencias –de una casa de ladrillo y chapa hecha con el esfuerzo del villero por otra casa del Instituto de la Vivienda de varios pisos– es ya un progreso? En este caso, ¿urbanización no será más bien otra cosa que emproljar la villa para que el resto de la ciudad no chillе y quede conforme? Cuando se habla en urbanizar, ¿se piensa solamente en hacer casas que estén pintadas? ¿Acaso no hay sobrados ejemplos de barrios que cambiaron su fisonomía y su realidad actual es peor que la vivida tiempo atrás?*”. Desde su punto de vista, la urbanización plantea una colonización de la cultura que puebla las villas, de modo tal que contraponen a ésta una idea de “*encuentro de culturas que conviven, aprenden y comparten*”. El documento propone una perspectiva de *integración urbana*: “*esto es, respetar la idiosincrasia de los pueblos, de sus costumbres, de su modo de construir, de su ingenio para aprovechar tiempo y espacio, de respetar su lugar, que tiene su propia historia*”. Hacia el final del documento, el Equipo de Sacerdotes plantea una crítica a las políticas instrumentadas por fuera de la realidad de las villas, que “bajan” al territorio desde lógicas asistenciales y perpetúan las formas de dependencia.

La perspectiva crítica de la urbanidad neoliberal parte entonces del respeto por la cultura villera, al mismo tiempo que busca soluciones al problema del acceso al suelo urbano y a los servicios públicos. Juan Grabois relató del siguiente modo cómo surgió la iniciativa del ReNaBaP: “*Partíamos de la base de que en un mundo tan adepto a los datos cuantitativos era inaceptable que el Estado no tuviera la menor idea de cuántas villas existían, ni de sus dimensiones, ni de la cantidad de viviendas habitantes [sic] que tenían. Sin esa información era imposible proyectar políticas públicas de integración. En la hoja de ruta que trazamos, primero debíamos relevar seriamente los barrios populares informales en todo el país y garantizar un status legal de ocupación previo al derecho de propiedad que permitiera el acceso a los servicios públicos domiciliarios. Luego, mediante una ley nacional, el Estado Nacional debía expropiar de manera simultánea todas las tierras donde se asentaban, entregarla en propiedad a los vecinos y en paralelo realizar obras de lo que se denomina integración urbana*” (Grabois, 2018: 37).

El ReNaBaP no fue implementado por agentes estatales sino por las mismas organizaciones sociales con presencia territorial. Consistía en una especie de censo que relevaba la situación de los hogares en villas y asentamientos informales mediante una aplicación móvil. Este relevamiento servía en primer lugar para geolocalizar las viviendas, y demarcar su situación catastral, para lo cual se contrastaban mapas satelitales con la información recabada en el territorio. Quienes eran encuestados podían solicitar a través de ANSES un **Certificado de Vivienda Familiar** que permitía acreditar el domicilio ante cualquier autoridad pública y pedir servicios como la red de

---

<sup>63</sup> Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia (11/06/2007): “Reflexiones sobre la urbanización y el respeto por la cultura villera”. *Revista Criterio* N° 2354. Disponible en: [https://www.revistacriterio.com.ar/bloginst\\_new/2009/11/03/reflexiones-sobre-la-urbanizacion-y-el-respeto-por-la-cultura-villera/](https://www.revistacriterio.com.ar/bloginst_new/2009/11/03/reflexiones-sobre-la-urbanizacion-y-el-respeto-por-la-cultura-villera/)

agua potable, cloacas, energía eléctrica, gas natural o transporte<sup>64</sup>. Al mismo tiempo, servía al ANSES como base de datos respecto a documentación de menores y familias, beneficios sociales que percibían y algunas características socio laborales de los miembros. Actualmente, el Registro está compuesto por 4.416 barrios populares en todo el territorio nacional.

Si bien el gobierno dio el visto bueno a esta política, los recursos destinados fueron escasos y la responsabilidad sobre el sostenimiento y la garantía de los resultados recayó sobre las organizaciones, a tal punto que los plazos previstos del relevamiento se extendieron producto de las dificultades en la implementación. Otras aristas, como la logística de seguridad, también corrieron del lado de las organizaciones. Si bien los relevadores contaban con una pechera identificatoria, la falta de presencia de efectores públicos y de difusión de la política en los medios hacía más ardua la tarea de convencimiento ante los temores de desalojo o inseguridad que despertaba en los y las vecinas de los barrios. Esta política se convirtió en un desafío para las organizaciones, en la medida en que la escasa atención prestada por el Estado se tradujo en una puesta a prueba de su eficacia. Victoria Clerici (UTEP-MTE) lo recuerda de este modo:

“Hacíamos un esfuerzo enorme para que no se caiga porque la secretaría que estaba a cargo de eso, que la dirigía un chabón del PRO, no tenía un peso, no es que bajaban recursos, no tenía un peso. Sin embargo, nosotros lo construimos de cero porque si no se caía y estaba ahí la demostración de que nosotros no podemos hacer nada, de que hacemos todo mal y qué se yo” (Victoria Clerici).

Al ReNaBaP se sumó luego la aprobación de la **Ley de Integración Socio Urbana de Barrios Populares**, las cuales constituyeron otro hito en las conquistas de la CTEP. Estas dos iniciativas tuvieron un derrotero distinto al de la Ley de Emergencia Social, ya que partieron de un consenso social y político más amplio sobre la problemática que sufren los barrios y sobre la necesidad de dar una respuesta desde el Estado. La ley fue aprobada por unanimidad en la Cámara Baja y finalmente sancionada por el Senado con solo cuatro votos en contra<sup>65</sup>. Así lo plantea Lucila De Ponti (UTEP-ME):

“Hay un entendimiento que nos atraviesa a todos que tiene que ver con que en Argentina hay un déficit habitacional y de infraestructura barrial enorme y que eso es un problema que nadie lo va a negar, nadie lo puede negar. Y que está avalado por datos y por información y demás (...) Entonces me parece que la ley de barrios populares se fue construyendo en base a algunos consensos y algunos acuerdos que se pudieron encontrar con algunos sectores del gobierno de Cambiemos y que permitió avanzar en este sentido” (Lucila De Ponti).

---

<sup>64</sup> Según los datos oficiales, al 2020 se expidieron más de 197.000 Certificados de Vivienda Familiar. Datos disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>

<sup>65</sup> Clarín (10/10/2018). “Es ley la luz verde para urbanizar más de 4 mil barrios populares en el país”. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/ley-luz-verde-urbanizar-mil-barrios-populares-pais\\_0\\_Hi1nTWYlp.html](https://www.clarin.com/politica/ley-luz-verde-urbanizar-mil-barrios-populares-pais_0_Hi1nTWYlp.html)

La Ley 27.453, que entró en vigencia en octubre del año 2018, plantea la mejora de la infraestructura de los barrios populares y facilita el acceso a la propiedad de las viviendas que fueron censadas por el ReNaBaP. Tiene entre sus principales acciones la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a servicios, los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la accesibilidad y conectividad, el saneamiento del ambiente, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares y el redimensionamiento parcelario. Mediante una expropiación masiva de terrenos declarados de utilidad pública por parte de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABD), ofrece seguridad en la tenencia de la vivienda y la regulación de los dominios. Para garantizar este proceso, la ley prevé una prohibición de desalojos por cuatro años. Por estos motivos, Grabois la definió como “*una suerte de reforma agraria, pero urbana*” (Grabois, 2018: 37). De todos modos, este traspaso no se logra de manera gratuita, sino a través del pago de una cuota equivalente al 20% del ingreso familiar. A su vez, la ley prevé que al menos el 25% de las obras de integración socio urbana sean adjudicadas a cooperativas de trabajo o grupos asociativos de la economía popular de los mismos barrios. El cumplimiento de los objetivos de la ley se realizaría mediante el **Programa de Integración Socio-Urbana** bajo la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, en convenio con jurisdicciones provinciales y municipales. Cabe destacar que la ley propone que sus acciones son progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad. De forma similar a lo sucedido con la Ley de Emergencia Social, las organizaciones aprovecharon la ventana de oportunidad para la aprobación de leyes impensables en otro contexto político, pero encontraron dificultades en la reglamentación, la implementación y la asignación de presupuesto.

La ley se demoró y fue reglamentada recién el 6 de diciembre del año 2019, mediante el Decreto 819/2019 del Poder Ejecutivo Nacional, a pocos días del cambio de gobierno. Esta reglamentación creaba un fideicomiso con el objeto de financiar las actividades previstas por la ley. Parte del financiamiento de ese fondo fue otorgado a partir del Impuesto País durante el gobierno de Alberto Fernández, también se creó en la órbita del Ministerio de Hábitat el **Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares** (Res. 52/2020 – MDTH), que luego pasó al Ministerio de Desarrollo Social. La **Secretaría de Integración Socio-Urbana** a cargo de esta política fue uno de los espacios estatales conquistados por las organizaciones populares en este nuevo período de gobierno, encabezado por Fernanda Miño (MTE). Se puede observar el proceso incremental que recorrió esta política promovida por la fuerza de las organizaciones sociales. Se pasó de una situación socialmente problematizada en los barrios populares, a una cuestión en la agenda pública, por medio de una propuesta programática y legislativa nacida del acuerdo entre organizaciones y agentes estatales. El resultado no fue solo la sanción de la ley y la acción histórica de expropiación dominial por parte de una gestión con ideas contrarias a esta lógica, sino un acumulado de experiencia y de fuerza que permitió a las organizaciones ganarse un lugar en la gestión estatal y consolidar un perfil más amplio que el que se constató a principios de siglo, cuando las organizaciones participaban de políticas ligadas a la formación, a los derechos humanos, a la agricultura familiar o a la mera gestión de programas de transferencia de ingresos. También es importante tomar como una apuesta por la reducción de las brechas de desigualdad en la sociedad, para las cuales se ha de tener en cuenta no solo el ingreso anual de las familias sino la riqueza en términos de sus

propiedades. Por último, se puede pensar que este eje en torno al cuestionamiento de las lógicas urbanas modificó la noción de territorialidad limitado a la identidad barrial o a los trayectos económicos, ampliando la categoría de economía popular a nuevos dominios epistémicos.

## 7. Un feminismo, muchos feminismos

El movimiento de mujeres y las disidencias protagonizaron una parte importante de la revitalización de las bases democráticas en los últimos años, aunque sus luchas se inscriben en una extensa genealogía. ¿Cuál fue la relación entre el feminismo y la economía popular en estos años? ¿Se logró articular estos dos campos de disputa? Más que hablar de un impacto unidireccional, habría que decir que se produjo una mutua interpelación entre el feminismo y la economía popular. De un lado el movimiento feminista generó un cuestionamiento de las prácticas y de las jerarquías sociales e impregnó discursivamente a todo el campo social, y del otro, la economía popular lo tradujo en sus propios términos, puso matices a las demandas e hizo propias algunas de sus luchas. Hay que tener en cuenta que se trata de dos lógicas políticas diferentes, mientras la economía popular se compone de organizaciones con dirección, dinámica y encuadre, el movimiento feminista tiene mayores rasgos de espontaneidad y participación ciudadana, aun cuando esté compuesto por organizaciones.

El modo en que estos debates atravesaron la economía popular varía según las organizaciones que formaban parte de la CTEP y luego de la UTEP. En el caso de las cartoneras y cartoneros del MTE, se remonta a prácticas previas, que no necesariamente estaban inscriptas en el marco del discurso feminista, pero que tenían que ver con la presencia mayoritaria de mujeres en las actividades productivas y gremiales de la organización. Al mismo tiempo, se vinculaba con los aprendizajes que ofrecía la historia del sindicalismo. El discurso de Jackie Flores (UTEP-MTE) está plagado de anécdotas en las que recuerda cómo las mujeres del MTE fueron ocupando lugares en los centros verdes, en las referencias y en las discusiones con dirigentes sindicales. Recuerda que no fue fácil hacerse un lugar y tomar la palabra en público, pero que sus compañeras le fueron dando ese lugar, junto con la propia experiencia organizativa:

“Si íbamos a construir un sindicato, nosotras somos el 65%. Y entonces, sin la voz de la mujer de la economía popular, esto estaba mal (...) Entendí que si no éramos nosotras las que comunicábamos, la iban a seguir malinterpretando. Nos iban a seguir viendo como mujeres débiles que no queremos tomar la voz. Como mujeres débiles que no queremos tomar lugares. Viendo el espejo de lo que pasaba con el sindicalismo, hay muy pocas mujeres, generalmente secretarias de no sé qué. Digamos, la historia nos formó también. Dijimos ‘a nosotras no nos va a pasar lo mismo’ (Jackie Flores).

Conforme fue avanzando el grado de organización, las demandas de la base fueron constituyendo el perfil que empalmó con los debates del feminismo. Esto se puede ver en el siguiente relato de Victoria Clerici (UTEP-MTE):

“La experiencia de mujeres, como todo en nuestra organización, viene de abajo para arriba (...) Empezó antes de la explosión de la cuarta ola, para decirlo de alguna manera, con algunos sectores de compañeras con necesidades concretas. *Desde ‘che quedé embarazada por quinta vez, fui al centro de salud y no me quieren coser las trompas porque dicen que soy muy joven’*. Entonces vos ahí empezás a discutir. *‘Che te acompaño y lo cago a trompadas al médico porque es un derecho’*. O *‘che, a esta compañera la está cagando a trompadas el marido, hay que intervenir’*. Esas cosas fragmentadas que suceden, porque suceden en cualquier colectivo humano, se empezaron a sistematizar un poco” (Victoria Clerici).

Además de las demandas desde abajo, la participación en movilizaciones feministas fue otro escenario de intercambio, en el que ambas dinámicas entraban en contacto. A las marchas del 8 de marzo concurrían con reivindicaciones gremiales, y a las movilizaciones convocadas desde el colectivo Ni Una Menos machaban con consignas del estilo **“Sin Tierra, Techo y Trabajo no hay Ni Una Menos”**. La participación en los Encuentros Nacionales de Mujeres se fue dando de manera progresiva, por ejemplo, un año se invitaba a una referente y al año siguiente eso “desparramaba” hacia las bases y lograba mayor participación. Un momento importante se produjo en el XXXI Encuentro en la ciudad de Rosario en el año 2016, en el cual lograron incorporar una comisión de Mujeres y Economía Popular<sup>66</sup>.

La perspectiva de género aquí adopta prácticas concretas ligadas principalmente al acompañamiento de mujeres en situación de violencia, escenarios de vulnerabilidad y falta de techo, cuestiones ligadas a la salud y a las prácticas de interrupción voluntaria del embarazo. Si bien no había un acuerdo en torno al debate sobre la legalización del aborto, ya sea por razones religiosas o culturales, sí existían acompañamientos para este tipo de circunstancias e incluso se planteaban debates cuando surgían de una necesidad de las bases. En algunas ocasiones, las demandas del feminismo se ponían en contraste con las de la economía popular, por ejemplo, se planteaba una crítica al reclamo por licencias de maternidad que no tomaba en cuenta la realidad del trabajo sin patrón. Las mujeres del MTE y del Movimiento Evita también recibieron capacitaciones de distintos organismos públicos y organizaciones no gubernamentales, que se tradujeron en la conformación de equipos de promotoras de género en los barrios<sup>67</sup>.

Si bien no hubo una agenda compartida por el movimiento de mujeres y la economía popular en estos años, existió una coincidencia en el debate sobre la *feminización de la pobreza*, es decir, en torno al hecho de que las mujeres son quienes

---

<sup>66</sup> Como surge en las entrevistas, había una comisión de Economía Social vinculada a debates de género pero no sentían que fuera parte de sus discusiones.

<sup>67</sup> La puesta a prueba de estas experiencias se produjo en el contexto del aislamiento social producto de la pandemia del COVID-19. El trabajo de promotoras se intensificó a raíz de las situaciones de violencia que se multiplicaron en el territorio. Pero además de sus acciones de acompañamiento y contención, también tuvieron un rol importante para esclarecer la información confusa y fragmentada de los distintos niveles de gobierno que proliferó a partir de la pandemia. Siguiendo la lógica actuarial que la caracteriza, desde las organizaciones reclamaron al Ministerio de Mujer, Género y Diversidad que las promotoras cobren un salario y se les reconozca su trabajo.

más padecen la precariedad económica y la vulneración de los derechos laborales, lo cual produce desigualdades que pauperizan a las mujeres por los obstáculos en el acceso al mercado de trabajo y a la educación, e impactan de manera diferencial en los territorios. Si para la economía feminista (Rodríguez Enríquez, 2015) las tareas de cuidado cumplen un rol sistémico, y la economía popular está compuesta mayoritariamente por tareas ligadas al cuidado, se puede pensar que esta relación cuestiona el principio de a-funcionalidad que durante algún tiempo se asignó a las masas marginales (Nun, 2001). Es decir, permite pensar otra dimensión de la relación entre la economía popular y el capitalismo: no solo la reproducción de la fuerza de trabajo, sino la reproducción de la fracción más barata para la explotación del mercado laboral y financiero.

La articulación del feminismo y la economía popular ha de pensarse más como un encuentro y una mutua interpelación antes que como la irrupción de una dinámica sobre otra. El hecho de que haya un significativo como **feminismo popular** da cuenta de este encuentro. A pesar de no haber logrado unificar las demandas y la agenda reivindicativa, la economía popular y los feminismos son dos dinámicas que renovaron las bases contractuales de la democracia de nuestro siglo. Lucila De Ponti (UTEP-ME) ilustra esta relación:

“Lo que más tienen en común es que son los dos movimientos emergentes de esta época, que nos traen una reactualización de las luchas sociales en términos de una contemporaneidad muy fuerte pero también de una capacidad de plantear y modificar agendas también muy fuerte. Agendas que surgen del territorio no de lo institucional, porque en ambos casos, tanto el Estado como las instituciones se tienen que ir acomodando a lo que plantean tanto los feminismos como las organizaciones” (Lucila De Ponti).

A partir del campo de discursividad abierto por el feminismo, la economía popular pudo discutir el modelo sindical tradicional caracterizado por una presencia abrumadora de varones en las jerarquías gremiales, pudo incorporar y sistematizar prácticas relacionales, y pudo fortalecer la discusión sobre la economía popular y la economía de cuidados que ocupa un lugar central en la comprensión de este fenómeno, ampliando una vez más los horizontes epistémicos de la economía popular. Lo que se evidencia en este y otros casos es que la economía popular constituye una superficie de inscripción de discursividades críticas que la pueden potenciar.

## **8. La UTEP: un sindicato único para la economía popular**

A lo largo de este capítulo se ha visto cómo las organizaciones de la economía popular ampliaron su marco de alianzas y lograron incorporarse a la agenda pública. La crisis económica y financiera generada por el proyecto de Cambiemos fue aumentando la conflictividad social<sup>68</sup>. Entre las organizaciones del campo popular se extendió el

---

<sup>68</sup> Dos coyunturas claves de la conflictividad social con el gobierno se produjeron en diciembre de 2017 cuando se trató un proyecto de ley para una reforma jubilatoria, y entre junio y agosto del 2018, cuando se debatió un proyecto de ley para la interrupción voluntaria del embarazo. A pesar de la creciente conflictividad con el gobierno, el Triunvirato logró la aprobación de la Ley

debate sobre una necesaria unidad de los sectores que logre ganar las elecciones ejecutivas del 2019 y pueda redireccionar la política económica en favor de las mayorías. Las organizaciones de la economía popular también formaron parte de esa discusión sobre la unidad del campo popular en sus propios términos. Esta unidad no fue solo producto de la crisis del modelo económico imperante, sino como se ha visto, se fue tejiendo en la lucha callejera y en las instituciones. Hacia el final de este período, la economía popular logró ampliar su marco de articulación. Esto supuso el paso de una coalición de organizaciones a una unidad de las mismas, dando como resultado la conformación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular.

La **Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP)** nació el 21 diciembre del año 2019 en un acto realizado en el Microestadio de Ferro<sup>69</sup>. Su creación surgió de un acuerdo que expandió lo que previamente constituía el Triunvirato de San Cayetano. Sus principales pilares son la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Somos-Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán, que a través de sus delegados y delegadas, eligieron como Secretario General a Esteban “Gringo” Castro. Esta unidad se empezó a construir entre el año 2015 y 2016, se consolidó en las calles mediante un plan de lucha común y arribó a la unificación a través de un acuerdo entre las organizaciones para constituir una herramienta sindical que funcione como un paraguas que integre a todas las fuerzas que se encontraban por fuera de la CTEP. Se puede afirmar que las victorias sectoriales logradas durante los años previos sellaron la unidad de las organizaciones populares.

El documento inaugural reza así: *“Aquí, entonces, los descamisados del presente, los cabecita negra del siglo XXI, los descartados de la global excluyente, comenzamos a escribir un nuevo capítulo en la historia de la clase trabajadora y damos un nuevo paso hacia nuestro destino”*. El acto contó con la participación de más de seis mil personas, delegados y delegadas de todo el país en representación de los 350 mil afiliados y de millones de personas que pertenecen al sector de la economía popular, dirigentes sindicales—entre los que estaba presente el ex triunviro Juan Carlos Schmidt—, legisladores nacionales y funcionarios del gobierno entrante como Daniel Arroyo. Las y los integrantes de la Mesa Promotora oficiaron de oradores en el acto, entre quienes se encontraba Gildo Onorato del Movimiento Evita, Jackie Flores del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), Darío Acosta del Movimiento Popular La Dignidad (MP-LD), Dina Sánchez del Frente Popular Darío Santillán (FPDS), Juan Carlos Alderete de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Norma Morales de Somos-Barrios de Pie. El cierre estuvo a cargo del Secretario General, Esteban “Gringo” Castro que dijo *“a nosotros no nos van a robar la historia, porque la estamos construyendo todos los días en este país”*.

Al constituir un sindicato de nuevo tipo y estar vertebrado por distintas realidades sociales, territoriales y partidarias, la UTEP todavía tiene un funcionamiento dispar. Por

---

de Integración Socio Urbana y hacia el final del gobierno de Cambiemos de la **Ley de Emergencia Alimentaria** (Ley 27.724).

<sup>69</sup> CTEP (21/12/2019): “Nació la UTEP”. Disponible en: <https://ctepargentina.org/nacio-la-utep/>  
Página 12 (22/12/2019): “Nació la UTEP, el gremio de los trabajadores de la economía popular”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/237866-nacio-la-utep-el-gremio-de-los-trabajadores-de-la-economia-p>

momentos funciona como un sindicato, y por momentos funciona como una coordinadora de organizaciones, es decir, tiene tanto un funcionamiento por ramas como por organizaciones. Una situación similar a la que acontecía en la CTEP pero con un grado de complejidad superior al contener una mayor cantidad de actores de peso. Por esta razón, se caracteriza por integrar una multiplicidad de voces y referencias, a la par de la existencia del Secretario General. Hay discusiones abiertas sobre qué hacer con la herramienta, cómo pararse frente al gobierno, y diferentes grados de integración a la estructura estatal dependiendo de las organizaciones.

La UTEP es un escalón más en el horizonte de unidad de los sectores del trabajo que se busca lograr mediante una integración con la CGT. En paralelo, en octubre del año 2019, las dos fracciones de la CTA definieron en un plenario la disolución e integración en la CGT<sup>70</sup>. Este proceso de unidad no está saldado ni resuelto, pero como se puede observar hay indicios que van a contracorriente del proceso de fragmentación que estalló en la década del noventa y que se recompuso fuertemente a partir del año 2012. Para contribuir a este marco de unidad, la UTEP ha hecho un nuevo pedido formal de integración a la CGT. Gildo Onorato (UTEP-ME) se refirió de este modo al proceso de institucionalización del sector:

“Sabemos que eso es un proceso, que eso va a llevar tiempo, va a llevar unos años pero, como te decía, esta construcción tiene antecedentes desde el año 93-94, cuando empiezan los movimientos desocupados. Hemos avanzado mucho en estos 25 años y hay que reconocer que esto es un proceso histórico y los procesos históricos no se resuelven con una genialidad de la coyuntura, sino que tiene que ir sosteniéndose en el tiempo, con línea política, con conquistas concretas y sobre todo con una estrategia de institucionalización” (Gildo Onorato).

El 10 de marzo del 2021, Claudio Moroni a cargo del Ministerio de Trabajo, el Jefe de Gabinete Santiago Caffiero y Esteban “Gringo” Castro firmaron la Resolución 118/2021 (MTEySS) mediante la cual se creó el **Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica**. Este registro habilita a las y los trabajadores a formar asociaciones y a la vez funciona como un control de las mismas. Para inscribirse, las asociaciones deben presentar: **1.** Actas de las asambleas de constitución, **2.** Un proyecto de estatuto, **3.** Una lista de afiliados, **4.** Fijar un domicilio y zona de actuación, **5.** Indicar el patrimonio básico de afectación y las bases de su conformación, presente o futura. Una vez admitida la inscripción, se otorgará la Personería Social.

A través de la Personería, la asociación puede ejercer los siguientes derechos: **1.** Representar a sus afiliados, **2.** Peticionar a las autoridades en defensa de sus afiliados, **3.** Promover la formación de cooperativas o mutuales, **4.** Actuar ante organismos cuyos programas, planes o proyectos influyan en la economía popular, **5.** Promover actividades que contribuyan al tránsito de la informalidad a la formalidad, **6.** Participar

---

<sup>70</sup> Página 12 (04/10/2019): “La CTA aprobó avanzar en la unidad con la CGT”. Disponible en: [https://www.pagina12.com.ar/223378-la-cta-aprobo-avanzar-en-la-unidad-con-la-cgt?qclid=CjwKCAiAnIT9BRAmEiwANaoE1ZQ68 tZ5D0HZFuKURNhhyIIBaExp0jNaZZHP12pr1faMmoe58EvyBoCZmUQAvD\\_BwE](https://www.pagina12.com.ar/223378-la-cta-aprobo-avanzar-en-la-unidad-con-la-cgt?qclid=CjwKCAiAnIT9BRAmEiwANaoE1ZQ68 tZ5D0HZFuKURNhhyIIBaExp0jNaZZHP12pr1faMmoe58EvyBoCZmUQAvD_BwE)

en instituciones de planificación y control de la economía popular, **7.** Colaborar con autoridades en el estudio y solución de problemas, **8.** Promover la participación de sus afiliados en programas de inclusión, **9.** Realizar actividades sociales, culturales y de formación, **10.** Promover acciones que prevengan situaciones de abuso o vulnerabilidad, **11.** Hacer reclamos ante la Comisión de Controversias, Mediación y Planteos de la Economía de Subsistencia Básica<sup>71</sup>, **12.** Hacer denuncias ante la violación de normas en su ámbito, **13.** Recurrir a medidas de autotutela en el marco del ordenamiento jurídico, **14.** Solicitar y participar en la concertación y negociación en el ámbito de la economía popular, y **15.** Formar federaciones y confederaciones.

Mediante este registro, la UTEP puede adquirir la Personería Social, para lo cual debe avanzar en los requerimientos que exige la normativa. Con este objetivo, el 29 de abril, en la sede ubicada en el barrio de Constitución, la UTEP realizó una asamblea en la que se nombró a las secretarías y secretarios del Consejo Directivo y el Secretariado Nacional<sup>72</sup>. Dicho Consejo Directivo está integrado por Esteban “Gringo” Castro (secretario general), Dina Sánchez (secretaria general adjunta), Norma Morales (secretaria general adjunta), Freddy Mariño (secretario general adjunto de organización) y Gildo Onorato (secretario general adjunto gremial). Quedará para futuras investigaciones un análisis más minucioso de esta trama jurídica, pero lo cierto es que la creación del Registro marcó un hito en el proceso de formalización del sector y contiene buena parte de los desafíos futuros en el proceso de sindicalización de la economía popular.

## **9. De la institucionalización a la planificación**

El 20 de marzo del año 2020 empezó a regir el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) por orden del Poder Ejecutivo (Dec. 297/20), luego de que la OMS decretara al COVID-19 como una pandemia. La respuesta de las organizaciones en los barrios populares fue imprescindible ante la desorganización generalizada de la sociedad y el Estado. La experiencia y la fortaleza comunitaria en los barrios populares con presencia de organizaciones permitieron resolver con mayor celeridad lo que en otros sectores sociales se solventó con estrategias más individuales y anómicas. Tal como se ha caracterizado, muchas actividades de la economía popular requieren de una intensa movilidad, presencia en el espacio público y contacto con la gente para vender productos. Frente a la imposibilidad de salir a trabajar, la tarea de las organizaciones se centró en la negociación con el Estado para la provisión de alimentos e insumos de salud. Es decir, frente a una situación que puso al límite las capacidades del Estado y de los agentes sociales para garantizar recursos básicos para el sustento, las organizaciones jugaron un rol fundamental.

Las organizaciones funcionaron en el territorio como un complemento de las fragilidades del Estado, es decir, como una *reserva organizacional*. La narración

---

<sup>71</sup> Dicha Comisión fue creada por la Resolución 509/2020 (MTEySS) en el año 2020 y tiene por objeto crear un marco de mediación ante los conflictos entre partes que puedan surgir en los ámbitos de actividad de la economía popular.

<sup>72</sup> Página 12 (30/04/21): “La UTEP presentó a las autoridades del sindicato de la economía popular”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/339036-la-utep-presento-a-las-autoridades-del-sindicato-de-la-econo>

mediática y la opinión en algunos sectores de la clase política muchas veces debilitan la legitimidad de estos actores mediante acusaciones de todo tipo, pero la pandemia demostró la importancia vital de redes comunitarias cuyo eje pase por la defensa del sustento vital de las poblaciones. Gildo Onorato se refirió de este modo a la complementariedad entre la comunidad organizada y el Estado:

“Cuando se plantea el ASPO<sup>73</sup>, nosotros inmediatamente salimos a plantear que se necesitaba un aislamiento comunitario, porque en los barrios populares, la infraestructura social no permite que una familia de 8-10 personas se quede adentro de un rancho de 4x4. Esa experiencia comunitaria nos permitió plantear un aislamiento de otra forma, nos permitió construir política como el **Barrio Cuida al Barrio**, nos permitió interpretar que el abastecimiento alimentario iba a ser determinante para que el aislamiento sea efectivo y tenga éxito, para evitar los desbordes, para generar una interacción y una interlocución” (Gildo Onorato).

La respuesta de la economía popular no fue defensiva, más bien, la situación de crisis les permitió retomar una crítica hacia la forma de abordar las cuestiones sociales por parte del Estado. A la respuesta fragmentada de las políticas públicas y sociales, la UTEP contrapuso un debate que retome un aspecto deslegitimado por la impronta neoliberal: la planificación estatal. Recuperando la memoria de los Planes Quinquenales del peronismo, de la experiencia histórica de los Estados de Bienestar occidentales y más recientemente de potencias globales como la República Popular China, la UTEP presentó el **Plan de Desarrollo Humano Integral**, dando un nuevo salto en los horizontes organizativos de la economía popular. Según Grabois<sup>74</sup>, este plan unifica dos consignas “*gobernar es poblar*” y “*gobernar es crear trabajo*”. También se recuesta en el artículo 124 de la Constitución Nacional que plantea la regionalización del país y en las enseñanzas del Papa Francisco<sup>75</sup>. El Plan fue presentado el 27 de agosto en la sede de la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA), acompañado por la firma de importantes gremios, entre ellos, la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros, SMATA, el Sindicato de Personal de Dragado y Balizamiento, la Unión Ferroviaria y la propia UOCRA. Cada uno de estos sectores tiene un rol asignado en el plan, pero además, la firma de estos gremios del sector formal marcó un nuevo acercamiento de la economía popular a la CGT. El Plan dice: “*Es importante impulsar con realismo un nuevo contrato social de derechos y obligaciones que reduzca privilegios y aumente derechos, bregando por la reconstrucción de la Argentina bajo nuevos paradigmas*” (p.6).

---

<sup>73</sup> Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio.

<sup>74</sup> Consultar “Juan Grabois con Jorge Fontevecchia-15/09/20”. Recuperado de:  
<https://www.youtube.com/watch?v=BH7cVGokpOw&t=2s>

<sup>75</sup> En el III Encuentro Mundial de Movimientos Populares celebrado en Roma en el año 2016, el Papa Francisco habló del desarrollo humano integral en su alocución de cierre: “*Este sistema atrofiado puede ofrecer ciertos implantes cosméticos que no son un verdadero desarrollo: crecimiento económico, avances técnicos, mejor eficiencia para producir cosas que se compran, se usan y se tiran, englobándonos a todos en una vertiginosa dinámica del descarte. Pero este mundo no permite el desarrollo humano en su integralidad, el desarrollo que no se reduce al consumo, que no se reduce al bienestar de pocos, que incluye a todos los pueblos y personas en la plenitud de su dignidad disfrutando fraternamente de la maravilla de la creación*”. Por otro lado, en la Curia Romana, hay un Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral creado por Francisco y presidido por el cardenal Turkson.

Un esbozo inicial del Plan había sido ideado en septiembre del año 2019 por Juan Grabois, en el contexto de la campaña electoral, con el nombre de *Plan del Buen Gobierno*, pero el contexto de pandemia le aportó nuevos fundamentos y una justificación más sólida. La pandemia puso al descubierto la fragilidad de la estructuras sociales en todos sus niveles, dejando en claro el nivel de precariedad laboral y la situación de vulnerabilidad habitacional de la población de las grandes urbes. Las tendencias del mercado laboral en los últimos años marcaban una reducción en la contratación de trabajo asalariado privado registrado, un aumento de la precariedad laboral y del trabajo independiente pauperizado de la economía popular. Frente a esta situación, y en sintonía con debates globales, la UTEP plantea que es necesario un trabajo mínimo garantizado de al menos 10 horas semanales y una renta básica universal, o más bien, un *salario social universal*, apoyándose en una carta enviada por el Papa Francisco en la pascua del 12 de abril del 2020, en la que el sumo pontífice escribía: *“Tal vez sea tiempo de pensar en un salario universal que reconozca y dignifica las nobles e insustituibles tareas que realizan; capaz de garantizar y hacer realidad esa consigna tan humana y tan cristiana: ningún trabajador sin derechos”*.

Ante esta situación, con la experiencia previa en la organización del trabajo, de la integración socio urbana, e inspirados en la vieja idea de Perón de las ciudades fábrica, la estrategia de la UTEP dio un paso más y propuso un debate público sobre el *“retorno al campo”* o lo que denominan Repoblamiento Federal. Los flujos migratorios del campo a la ciudad son una de las causas que explican la primera expansión de las urbes industriales y luego el engrosamiento de las periferias pauperizadas tras la descomposición de los polos productivos durante la dictadura. La tecnificación del campo reforzó esta tendencia a la expulsión de poblaciones por la ampliación de la frontera productiva, el bajo empleo que caracteriza la producción agropecuaria, el elevado precio del paquete tecnológico para producir, el uso indiscriminado de agrotóxicos que ponen en riesgo la salud de las poblaciones periurbanas y la falta de tierras para habitar. De modo que el retorno al campo pretende contribuir a dar respuestas a problemas multidimensionales y estructurales en el país: la crisis habitacional, el despoblamiento rural, la emergencia alimentaria, la violencia de género, la crisis climática, el deterioro de la salud y la educación pública y la desigualdad social.

Entre los objetivos del Plan de Desarrollo Humano Integral se cuentan: **1.** crear 4 millones de puestos de trabajo en el sector de la economía popular y el sector formal, **2.** poblar la patria mediante la creación de pueblos jóvenes, comunidades rurales organizadas y cinturones hortícolas, **3.** integrar las ciudades mediante estrategias de integración socio-urbana, acceso al suelo y vivienda social, **4.** conectar el territorio mediante el ordenamiento de una red nacional de transporte multimodal que vaya del origen de la producción al punto de exportación (camiones, red ferroviaria y enlace ferropuerto), **5.** reactivar la producción mediante nuevos asentamientos industriales, **6.** recuperar el ahorro mediante la creación de un fondo para la recuperación nacional en moneda local, y **7.** cuidar la casa común para afrontar la crisis ecológica y sanitaria. Además contempla módulos complementarios de adicciones, comunicación, cultura y deporte, ambiente y justicia. El método que prevé para estos objetivos consiste en una planificación con un plazo de cuatro años, con una conducción operativa centralizada y unificada, con un trabajo modular por áreas de intervención, unificando todos los

programas sociales en un esquema mínimo de trabajo garantizado (Potenciar Trabajo) y con perspectiva de género. Mediante el Fondo Fiduciario “Mujica” se prioriza, certifica, liquida y audita los módulos de trabajo, mientras que la Secretaría de Economía Social se encargaría del registro de las y los trabajadores y de la liquidación de los salarios. Este conjunto de acciones requieren un financiamiento de 750 mil millones de pesos anuales, pero un 35% puede cubrirse con programas sociales ya existentes. El Plan incluye mecanismos de fiscalización que garanticen la transparencia de las ejecuciones.

La planificación fue una gran innovación de los Estados en el siglo XX, cuyas referencias se pueden buscar desde la planificación soviética hasta el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa. Durante los dos primeros gobiernos de Perón, los Planes Quinquenales fueron la estrategia de industrialización y de expansión de la producción agrícola pensada desde el Estado. Se puede discutir el éxito y las limitaciones de estas estrategias, pero puestas en contraste con el derrotero histórico posterior, resulta evidente que el Estado perdió capacidades integrales en detrimento de una razón neoliberal que más que eficiencia en la gestión de los bienes sociales, produjo estratificación y empobrecimiento en las sociedades y en el mismo Estado. El Plan de Desarrollo Humano integral retoma esta tecnología estatal apoyándose en la reserva organizacional que sostiene en los territorios.

Con el Plan de Desarrollo Humano Integral, la economía popular tradujo la reserva organizacional en una planificación que planteaba una nueva demografía productiva y comunitaria. Al vector instituyente de los últimos años, sobreponían un horizonte de planificación. Este salto organizativo replanteaba aquello que aparecía de manera desapercibida en la declaración “*Somos lo que falta*”, la idea de que la economía popular contenía un supuesto implícito de *construcción*. Es decir, desde un principio, la economía popular no constituyó un mero postulado descriptivo de la realidad, sino una conjugación entre las condiciones presentes de una población y un horizonte de proyectos a concretar. Con la idea de la planificación, la economía popular ampliaba su campo de incidencia porque depositaba en ese terreno de incertidumbres que significa el futuro una promesa de acción.

El paisaje de la actualidad puso en suspenso estas proyecciones más optimistas e incluso, hizo retroceder las demandas por el agravamiento de las condiciones de vida de las clases populares. Esto abre una pregunta respecto a la relación entre las economías populares y la temporalidad de la crisis (Gago, 2014). En el 2001 los movimientos sociales en sus diferentes matices irrumpieron el escenario político y social, mientras que tras la crisis internacional del 2008 y sus réplicas locales, estos actores reescribieron los diagnósticos sobre el presente y el futuro de la clase trabajadora en el capitalismo contemporáneo que conducirían a la creación de la CTEP. En este sentido ¿qué escenarios de organización de las clases populares trabajadoras será posible aventurar después de este estadio de excepcionalidad?. Esta es una pregunta que apenas es posible esbozar pero muy pronto para responder.

## Reflexiones finales

A lo largo de esta tesina se ha abordado el proceso de sindicalización de la economía popular en Argentina. El carácter procesual con el que se reconstruyeron los itinerarios de la economía popular buscó recuperar la historicidad de un concepto y de una realidad socioeconómica que se fue tejiendo al calor de los desafíos y las luchas desplegadas por sus protagonistas. Los distintos nombres con que se definió esta realidad de la producción y la reproducción de las clases populares no son inocentes, responden a matrices tanto epistemológicas como políticas. No reconocer esto de manera crítica podría conducir una investigación al error de tomar nociones por fuera de su campo de producción. Pero también sería peligroso asumir que en la categoría de economía popular se halla un concepto a disposición del uso académico sin tener presente el modo en que su gramática fue socialmente producida.

Las trampas epistemológicas que se buscó custodiar remiten, por un lado, a ver esta reconstrucción como si se tratara de un camino lineal. Lo que el carácter de historicidad pretende rescatar, en parte, son los aciertos y errores que en cada coyuntura permitieron avanzar y retroceder a los actores en la persecución de sus intereses. Pero por otro lado, también implican tener cautela ante una perspectiva que encuentre en el origen la fuente del ser de la economía popular y que represente una posición sustancialista del fenómeno y del sujeto. Asimismo, volcarse a un juego dialéctico podría conducir al error de esterilizar la heterogeneidad que inunda la economía popular y someter su propia contingencia a un fundamento de sentido totalizador. Esquematizar puede ser útil a los fines de simplificar la comprensión, pero no resulta pedagógico para quienes sin saber cómo buscan sondear los caminos posibles para transformar sus realidades.

La opción por subrayar la forma sindicato no significa que este proceso esté concluido, sino que indica un posicionamiento que refuerza el modo en que los actores de la economía popular perciben y nombran su herramienta de lucha. A lo largo de los años, se sucedieron diferentes estrategias mayores y menores en la búsqueda por dotar al sector de potencia y organicidad. Los movimientos sociales y territoriales, la organización cooperativa de la producción, la conformación de federaciones y confederaciones retratan las distintas inflexiones por las que la economía popular se fue estructurando. La apuesta por la herramienta gremial se fortaleció tras la lucha parcializada que exhibían otras estrategias y por la convicción de que solo la unidad del movimiento obrero encolumnado en la CGT podría ofrecer mejores perspectivas para el conjunto de las y los trabajadores. De allí que los esfuerzos estuvieran volcados a constituir una herramienta a semejanza del modelo sindical argentino. Hay también aquí dos tentaciones intuitivas que precisan una reflexión crítica. Ver en la forma sindicato la mera repetición del pasado o atribuirle una pura novedad histórica podría conducir la reflexión a un terreno demasiado mecánico e incluso estéril. Un camino más interesante en este caso sería plantear una pregunta en torno a la *actualidad* de la forma sindical.

En las páginas que preceden se hizo el intento por tejer el modo en que se constituyó la economía popular como sector socioeconómico y como categoría epistémica, el sujeto popular trabajador que lo encarna y las instituciones laborales que

conquistó y persigue hasta el presente. Se procuró no dar por hecho la preeminencia de ninguno de esos elementos, para observar cómo se fueron creando de manera combinada. Esto implicaba el desafío de no abordar la economía popular como el punto de partida sino como una economía *en construcción* frente a la cual se buscó descomponer los elementos que a primera vista aparecían como una síntesis, indagar sus relaciones y recomponer esa unidad en su historicidad. A su vez, permitía no definir un sujeto determinado unidimensionalmente por su condición económica, sino indagar el modo de subjetivación en la acción organizada en el terreno de la producción y reproducción de sus condiciones materiales de existencia, en las formas de agenciamiento colectivo, en la disputa por la visión y división del mundo social, en la apropiación y uso de los territorios, en la perspectiva de género y en la percepción y clasificación de la clase trabajadora. Por lo tanto, habilitaba la posibilidad de que sus herramientas no estén definidas de antemano como si existiese una guía providencial, sino pensar el carácter contingente y pragmático que subyace a estas apuestas, en el sentido de una búsqueda de lo útil, de lo conveniente ante cada situación, y en la persecución de resultados que apunten a la transformación de la vida de los sectores populares.

En resumen, la CTEP permitió articular un mundo de la producción y la reproducción de las clases populares arrasados por los efectos del neoliberalismo, un mundo que no era incluido ni por el mercado, ni por el Estado. La CTEP, y más tarde la UTEP, dio carnadura a la economía popular y la convirtió en una categoría mediante la cual se pudo reconocer un fenómeno diferenciable de la economía real, de la estructura ocupacional, de la espacialidad urbana y rural, de las prácticas culturales populares y de sus fórmulas políticas. Como se ha visto la misma categoría de economía popular se encuentra abierta y en disputa permanente por la definición de sus fronteras y horizontes. La economía popular es una economía en construcción: desde el punto de vista productivo ha ido fortaleciendo su organización y racionalización interna, desde el punto de vista cognitivo ha ido ampliando sus horizontes epistémicos al calor de las distintas luchas y desde el punto de vista institucional ha ido estructurando y robusteciendo sus bases jurídicas y sus horizontes políticos.

La investigación sobre el fenómeno de la economía popular y sus organizaciones es un campo de estudios que todavía tiene mucho por analizar para aportar a visibilizar y fortalecer al sector. Esta tesina ha sido un intento por sumar los esfuerzos que se vienen realizando desde distintas disciplinas. Muchos son los horizontes que se podrían abrir en el campo de estudios de la economía popular para futuras investigaciones. Una de ellas sería recorrer otras genealogías de la CTEP y la UTEP desde el punto de vista de organizaciones como Barrios de Pie y la CCC que se sumaron más recientemente a su armado. Sería importante ahondar en la relación entre la economía feminista y la economía popular. Otro núcleo que merece la atención son los debates sobre el futuro del mundo del trabajo y su relación con las prácticas laborales de la economía popular. También son necesarios estudios que sistematicen los datos obtenidos en iniciativas como el ReNaBap o el ReNaTEP. Por último, la pandemia del COVID-19 supuso una nueva gran transformación en el mundo cuyas consecuencias aún son imprevisibles, ahondar en las estrategias de la UTEP en este contexto es otra perspectiva a futuro.

## Referencias bibliográficas

**Abal Medina, P. (2017).** “Los movimientos obreros organizados de Argentina (2003-2016)”. En Abal Medina, P., Natalucci A. y Rosso, F. *¿Existe la clase obrera?* (pp. 21-62). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Capital Intelectual.

**Alvarez Rey, A. (2019).** *La nueva columna vertebral. Cómo nacieron, crecieron y se desarrollaron los movimientos sociales en la Argentina (1993-2019)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Capital Intelectual.

**Antunes, R. (2005).** *Los sentidos del Trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Buenos Aires, Argentina. Herramienta Ediciones: Taller de Estudios Laborales (TEL).

**Beckman, E., Castagno, A., Chaqui, S. y Rodríguez Musso, J. (2019).** “Ampliando la potencialidad política del concepto de Economía Popular. Reflexiones en torno a sus definiciones y horizontes emancipatorios”. En Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria (OPPEPS). Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT). Rosario, Argentina. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Recuperado de: <http://oppeps.org/#/documentos>

**Bourdieu, Pierre (2014).** *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires, Argentina. Siglo Veintiuno Editores.

**Bruno, D. P., Dodaro, C., Fernández Galeano, S., Lupi, C., Mistrorigo, V., Palumbo, M. M., Petrillo, F. y Quintero, G. (2016).** “Pedagogía, política y acción colectiva. La dimensión político pedagógica de los movimientos populares urbanos en el AMBA. Estudio comparativo de experiencias de matriz político ideológica autonomista y nacional popular”. Informe de medio término. Proyecto UBACYT. Versión Noviembre 2016.

**Castellan, M., Cavo, C. y Rach, D. (2018):** “Recolectando el capital: la basura ¿un bien común en disputa?”. En *Material Politics*. Recuperado de: <https://www.materialpolitics.com/urban-provocations->

**Chena, P. (2017).** “La Economía Popular y sus relaciones fundantes”. En Emilio Pérsico et. al., *Economía Popular: Los desafíos del trabajo sin patrón*. (pp. 41-62). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Colihue.

**Denning, M. (2011).** “Vida sin salario”. En *New Left Review* N° 66, pp.77-94.

**Fernández Álvarez, M. I. (2019).** “Territorios móviles, políticas sociales y prácticas de organización de trabajo de la economía popular”. En *Ciudadanías* N°4, 1er semestre de 2019, pp. 119-138.

**Fernández Álvarez, M. I. (2018).** “Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina”. En *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, num. 62, Quito, Septiembre de 2018, pp. 21-38.

**Ferrero, J. P. y Gurrera, M. S. (2007).** “El sindicalismo de movimiento social. Algunas reflexiones en torno del concepto”. En Fernández, Arturo (editor). *Estado y Sindicatos en perspectiva latinoamericana* (pp.107-132). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

**Fisher, M. (2016).** *Realismo capitalista. ¿No hay alternativa?*. Buenos Aires, Argentina: Caja Negra.

**Gago, V. (2014).** *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Argentina: Tinta Limón.

**Gago, V. y Mezzadra, S. (2015).** "Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financierización". En *NUSO* N°255, Enero-Febrero 2015. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/para-una-critica-de-las-operaciones-extractivas-del-capital-patron-de-acumulacion-y-luchas-sociales-en-el-tiempo-de-la-financiarizacion/>

**Gago, V., Cielo, C. y Gachet, F. (2018).** "Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. Presentación del dossier". En *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, N° 62, Quito, Septiembre de 2018, pp. 11-20.

**Gago, V. y Roig, A. (2019).** "Las finanzas y las cosas. Una etnografía del endeudamiento popular". En Chena P. y Biscay P. (coords) *El imperio de las finanzas: Deuda y desigualdad* (pp.221-237). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

**Geandet, A. (2017).** "Breve evolución del capitalismo y el rol de la Economía Popular". En Emilio Pérsico et. al., *Economía Popular: Los desafíos del trabajo sin patrón*. (pp. 19-40). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Colihue.

**Grabois, J. (2018).** *La clase peligrosa. Retratos de la Argentina oculta*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Planeta.

**Grabois, J. (2016).** *Personería social*. Universidad de Derecho. Buenos Aires. Recuperado de: <https://ctepargentina.org/documentos/>

**Grabois, J. (2014).** "Precariedad laboral, exclusión social y economía popular". En *Sustainable Humanity, Sustainable Nature: Our Responsibility*. Pontifical Academy of Sciences, Extra Series 41, Vatican City, 2014. Pontifical Academy of Social Science, Acta 19, Vatican City, 2014. Recuperado de: [www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-grabois.pdf](http://www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-grabois.pdf)

**Grabois, J. y Pérsico, E. (2015).** *Trabajo y organización en la Economía Popular*. CTEP. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: <https://ctepargentina.org/documentos/>

**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". En *Ciudadanías* N°2, 1er semestre de 2018, pp. 113-142.

**Jurado, E. (2016).** "Propuestas analíticas para un estudio espacial de la economía popular y solidaria. Aportes desde la realidad Argentina". En *Geograficando*, 12 (2), e012. Recuperado de: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geoe012>

**Kulfas, M. (2016).** *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

**Laval, C. y Dardot, P. (2013).** *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal.* Gedisa. Barcelona.

**Longa, F. (2019).** *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina.

**Maldovan Bonelli, J., Fernández Mouján, L., Ynoub, E. y Moler, E. (2017).** “Los descamisados del siglo XXI: De la emergencia del sujeto trabajador de la Economía Popular a la organización gremial de la CTEP”. En *Cartografías del Sur* N° 6, pp.41-64.

**Merklen, D. (2010).** *Pobre ciudadanos. Las clases populares en la era democrática.* 2da ed. Buenos Aires. Gorla.

**Muñoz, M. A. y Villar, L. I. (2017).** “Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina 2011-2017)”. En *Crítica y Resistencia. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, N° 5, Año 201, pp. 22-52. Editorial: Colectivo de Investigación El Llano en Llamas.

**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”, *DAAPGE*, año 18, N° 30 (ene-jun), 2018, pp. 85-128. Santa Fe, Argentina: UNL.

**Natalucci, A. (2017).** “El sindicalismo peronista durante el kirchnerismo (2003-2015)”. En Abal Medina, P., Natalucci A. y Rosso, F. *¿Existe la clase obrera?* (pp. 63-124). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Capital Intelectual.

**Natalucci, A. y Morris, M. B. (2019).** “¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017)”. En *Astrolabio*, Num. 23, 2019, pp. 169-197. Córdoba, Argentina.

**Natanson, J. (2018).** *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores Argentina.

**Neffa, J. C. (coord.) (2008).** *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires.* Buenos Aires, Argentina: CEIL-PIETTE-CONICET.

**Neilson, B. y Rossiter, N. (2008).** “Precarity as a Political Concept, or, Fordism as Exception”. En *Theory, Culture & Society* Vol. 25 (7-8), pp. 51-72.

**Nun, J. (2001).** “Nueva visita a la teoría de la masa marginal”. En Nun, J. *Marginalidad y exclusión social* (pp. 249-303). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

**Perelmiter, L. (2012).** “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”. En *Estudios Sociológicos* XXX: 89, 2012, pp. 431-458.

**Perelmiter, L. (2017).** “Ganar proximidad. Estado, gestión social y territorio en la Argentina kirchnerista”. En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coord.). *Los años del*

*kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 267-291). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

**Pérsico, E. (2017).** “El desafío de la Agricultura Familiar. Una economía real con rostro humano”. En Pérsico [et. al.], *Economía Popular: Los desafíos del trabajo sin patrón*. Emilio (pp. 139-147). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colihue.

**Piva, A. (2015).** *Economía y Política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas.

**Porta, F., Santarcángelo, J. E. y Schteingart, D. (2017).** “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”. En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coord.). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 99-143). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

**Quijano, A. (2014 a).** “Polo marginal y mano de obra marginal”. En Quijano, A. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 125-169). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

**Quijano, A. (2014 b).** “¿Del “polo marginal” a la “economía alternativa”?”. En Quijano, A. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 215-262). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

**Quijano, A. (2014 c).** “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Quijano, A. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 777-832). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

**Retamozo, M. (2007).** “Los sentidos del (sin) trabajo. Subjetividad y demanda en el movimiento de trabajadores desocupados en Argentina”. En *Sociohistórica* 21/22, pp. 55-90.

**Retamozo, M. y D’Amico, V. (2013).** “Movimientos sociales y experiencias populares: desafíos metodológicos para la investigación social”. En *CUHSO Cultura. Hombre y Sociedad*, vol. 23, pp. 109-135. Temuco.

**Rodríguez Enríquez, C. (2015).** “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”. En *NUSO* N°256, Marzo-Abril de 2015. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>

**Roig, A. (2017).** “Financiarización y derechos de los trabajadores de la Economía Popular”. En Emilio Pérsico et. al. *Economía Popular: Los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 87-101). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colihue.

**Santarcángelo, J. E. y Padín, J. M. (2019).** “La reinstauración del neoliberalismo en Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. 2015-2019”. En *Realidad Económica* N°326, Año 48, pp. 33-58.

**Sassen, S. (2007).** *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

**Scocco, Natalia (2017).** “La salud en los sectores populares”. En Emilio Pérsico et. al. *Economía Popular: Los desafíos del trabajo sin patrón* (pp. 173-190). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colihue.

**Serra, H. (2017).** “El trabajo decente en el imaginario de la economía popular”. Ponencia Mendoza. Recuperado de: <https://bdigital.uncu.edu.ar/10547>

**Spinoza, B. (2007).** *Ética. Tratado teológico-político*. México DF, México: Editorial Porrúa.

**Standing, G. (2011).** *The precariat. A new dangerous class*. New York, USA: Bloomsbury Academic.

**Stiglitz, J. E. (2002).** *El malestar en la globalización*. Madrid, España: Taurus.

**Thévenot, L. (2016).** *La acción en plural: Una introducción a la sociología pragmática*. 1ra ed. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

**Tilly, C. (2000).** “Acción colectiva” en *Apuntes de Investigación* Año IV-Nº6, p. 9-31.

**Toffoli, M. M. (2017).** *La “CGT de los excluidos”. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) (2011-2016)*. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte1402>

**Vázquez, G. (2011).** “Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores”. En Alejandra Beccaria et. al. coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 199-231). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento.

**Villanova, N. (2014).** “La organización política de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires: 1997-2012. Aportes para una caracterización en su desarrollo político”. *Cuadernos del CENDES*, vol. 31., núm. 87, septiembre-diciembre, 2014, pp. 127-156. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela.

**Wainer, A. (2019).** “¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo”. En *Realidad Económica* Nº 324, Año 48, pp. 33-68.

### **Documentos e Informes**

**CIPPEC (2020).** *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019*. Elaborado por Gasparin, J., Rubio, J., Aruanno I. y Diéguez, G. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/219-DPP-GP-GPS-del-Estado.-Gasparin-Rubio-Aruanno-y-Diequez-enero-2020.pdf>

**CTEP (10/12/2015).** “La CTEP escribe un nuevo capítulo en la historia del movimiento obrero”. Recuperado de: <http://ctepargentina.org/la-ctep-escribe-un-nuevo-capitulo-en-la-historia-del-movimiento-obrero/>

**Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia (2007).** “Reflexiones sobre la urbanización y el respeto por la cultura villera”. En *Revista Criterio* Nº 2354. Argentina. Recuperado de:

[https://www.revistacriterio.com.ar/bloginst\\_new/2009/11/03/reflexiones-sobre-la-urbanizacion-y-el-respeto-por-la-cultura-villera/](https://www.revistacriterio.com.ar/bloginst_new/2009/11/03/reflexiones-sobre-la-urbanizacion-y-el-respeto-por-la-cultura-villera/)

**OCEPP - Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (2019).**

“Estimación cuantitativa de la economía popular”. Elaborado por Bertellotti, A. Diciembre-2019. Argentina. Recuperado de:

<https://www.ocepp.com/post/2019/12/01/informe-estimaci%C3%B3n-cuantitativa-de-la-econom%C3%ADa-popular>

**ReNaTEP (2021).** *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación. Mayo 2021.* Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollsocial/renatep>

**UTEP (2019).** *Documento fundacional de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).* Recuperado de:

<http://fmriachuelo.com.ar/blog/2019/12/21/documento-fundacional-de-la-union-de-trabajadores-y-trabajadoras-de-la-economia-popular-utep/>

**UTEP (2020).** *Plan de Desarrollo Humano Integral. Propuestas para la Argentina Pospandemia.*

### **Normativas**

#### **Personería Social:**

Resolución 32/16 (MTEySS). 20/01/2016. Recuperado de:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/140662/20160202?busqueda=1>

#### **Emergencia Pública - Ley de Emergencia Social**

Ley N° 27.345. Emergencia Pública (Prórroga de Ley N° 27.200). 14/12/2016. Recuperado de:

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

Decreto 159/2017. Reglamentación Ley N° 27.345. 09/03/2017. Recuperado de:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-159-2017-272453/texto>

#### **Urbanización de Barrios Populares**

Ley N° 27.453. Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana. 29/10/2018. Recuperado de:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

Ley N° 27.488. Modificación. 08/01/2019. Recuperado de:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318582/norma.htm>

Resolución 1082/2019. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. 22/10/2019.

Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/330404/norma.htm>

Decreto 819/2019. Poder Ejecutivo Nacional. 06/12/2019. Recuperado de:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/332888/norma.htm>

Decreto 184/2020. Poder Ejecutivo Nacional. 27/02/2020. Recuperado de:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/334793/norma.htm>

Resolución 52/2020. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. 14/07/2020.  
Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/339869/norma.htm>

### **Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica:**

Resolución 118/2021. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 10/03/2021.  
Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/347835/norma.htm>

### **Medios audiovisuales**

Amancay Ardura, Esteban “Gringo” Castro, Daniel Menéndez [canal pcr] (10/08/2016). “Tierra, Techo y Trabajo. 7/8. Acto en Plaza de Mayo”. [Archivo de video]. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=WzIWfO2hNTQ&t=67s&ab\\_channel=canalpcr](https://www.youtube.com/watch?v=WzIWfO2hNTQ&t=67s&ab_channel=canalpcr)

Juan Grabois [Juan Grabois] (17/09/2020). “Juan Grabois con Jorge Fontevecchia-15/09/20”. [Archivo de video]. Recuperado de:  
<https://www.youtube.com/watch?v=BH7cVgokpOw&t=2s>

Alexandre Roig [Centro de Análisis Político] (26/03/2021). “Jueves 25/3 | Conversaciones sobre la coyuntura política 2021”. [Archivo de video]. Recuperado de:  
<https://www.youtube.com/watch?v=40NhxmjZIUA&t=694s>

### **Medios periodísticos (por capítulos según orden de aparición)**

#### **Capítulo 2:**

APU (12/11/10). “Emilio Pérsico: ‘Está finalizando una etapa y comenzando otra nueva’”. Entrevista a Emilio Pérsico por Ana Natalucci y José Cornejo. Recuperado de:  
<https://www.agenciapacourondo.com.ar/militancia/emilio-persico-esta-finalizando-una-etapa-y-comenzando-otra-nueva>

APU (26/02/14). “Sin el sindicato de la economía popular sólo tendremos luchas parcializadas”. Entrevista a Esteban “Gringo” Castro por Nahuel Placanica. Recuperado de: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/sindicales/sin-el-sindicato-de-la-economia-popular-solo-tendremos-luchas-parcializadas>

#### **Capítulo 3:**

Notas Periodismo Popular (03/12/2015). “Trabajadores de la Economía Popular acampan frente al Ministerio de Trabajo”. Recuperado de:

<https://notasperiodismopopular.com.ar/2015/12/03/trabajadores-economia-popular-acampan-ministerio-trabajo/>.

Clarín (21/12/2015). “El ‘regalo’ gremial que le dejó Cristina a Macri minutos antes de irse”. Recuperado de: [https://www.clarin.com/politica/cristina\\_kirchner-mauricio\\_macri-carlos\\_tomada\\_0\\_SyByyytPQe.html](https://www.clarin.com/politica/cristina_kirchner-mauricio_macri-carlos_tomada_0_SyByyytPQe.html)

#### **Capítulo 4:**

Revista Crisis (07/08/2020): “Pérsico, entre la firmeza y la mansedumbre”. Entrevista a Emilio Pérsico por Paula Abal Medina y Mario Santucho. Recuperado de: <https://revistacrisis.com.ar/notas/persico-entre-la-firmeza-y-la-mansedumbre>

Página 12 (29/04/2016): “Una movilización inédita en defensa del empleo”. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-298125-2016-04-29.html>.

Infobae (29/04/2016): “El desafío del 29 de abril”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/2016/04/29/1807941-el-desafio-del-29-abril/>.

APU (22/08/2016): “Movilización y Reunificación”. Por Paula Abal Medina. Recuperado de: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/relampagos/movilizacion-y-reunificacion>

Página 12 (22/08/2016): “Acuña, Daer y Schmid, el triunvirato de la CGT”. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-307517-2016-08-22.html>

Mundo Gremial (22/11/2016): “Crean la Secretaría de Economía Popular en regionales de la CGT”. Recuperado de: <https://mundogremial.com/crean-la-secretaria-de-economia-popular-en-regionales-de-la-cgt/>

Clarín (10/10/2018). “Es ley la luz verde para urbanizar más de 4 mil barrios populares en el país”. Recuperado de: [https://www.clarin.com/politica/ley-luz-verde-urbanizar-mil-barrios-populares-pais\\_0\\_Hi1nTWYlp.html](https://www.clarin.com/politica/ley-luz-verde-urbanizar-mil-barrios-populares-pais_0_Hi1nTWYlp.html)

CTEP (21/12/2019): “Nació la UTEP”. Recuperado de: <https://ctepargentina.org/nacio-la-utep/>

Página 12 (22/12/2019): “Nació la UTEP, el gremio de los trabajadores de la economía popular”. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/237866-nacio-la-utep-el-gremio-de-los-trabajadores-de-la-economia-p>

Página 12 (30/04/21): “La UTEP presentó a las autoridades del sindicato de la economía popular”. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/339036-la-utep-presento-a-las-autoridades-del-sindicato-de-la-econo>