



Inter-Agency Task Force on
Social and Solidarity Economy

Hacia una representación sindical de la economía popular en Argentina

Un reconocimiento de los trabajadores informales y autónomos y su papel en el trabajo decente (ODS 8)

*Mariyana Amova
Universidad de Paris
Francia*

*Mirta Vuotto
Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Junio 2019

Documento borrador preparado para la
Convocatoria de Ensayos UNTFSSSE 2018

La Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ¿Qué papel desempeña la Economía Social y Solidaria (ESS)?

La responsabilidad por las opiniones expresadas en este documento corresponde únicamente a sus autores, y la disponibilidad en la Plataforma de Conocimientos de ESS para los ODS (unsse.org) no constituye aprobación del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre ESS (UNTFSSSE), ni de sus miembros institucionales, socios u observadores, de las opiniones consignadas aquí. Queda prohibida la publicación o distribución de este documento sin previa autorización de los autores o autoras, excepto en caso de uso personal.

Este documento está disponible en la Plataforma de Conocimientos de ESS para los ODS, en la versión e idioma en los que fue recibido.

Resumen

El artículo analiza el caso de la Economía Popular (EP) refiriendo al sentido del concepto y la dinámica de sus actores, a partir del nuevo significado que adquiere en Argentina desde la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011, al asumir la representación de un conjunto de cooperativas junto con la de empresas recuperadas por sus trabajadores. Convertida en una nueva forma de representación sindical de los trabajadores informales, autónomos y precarios que carecen de derechos laborales y de protección social, su acción se manifiesta a partir de la organización colectiva, principalmente cooperativas de trabajo, o bien de actividades individuales. El objetivo central de reconocimiento de la EP radica en ampliar y hacer extensivos los derechos laborales y la cobertura de la seguridad social a las categorías de trabajadores que incluye. Su trayectoria, y la conformación de la CTEP como nuevo actor, configuran una experiencia única vinculada a las organizaciones territoriales de los movimientos sociales, muchas de las cuales son organizaciones de Economía Social y Solidaria que han logrado escalar en términos de la representación política y centrar sus demandas en el trabajo decente, extensivo al amplio sector de trabajadores informales y autónomos, especialmente gracias a su papel en la implementación de las políticas de ESS.

Palabras clave

Economía popular; economía informal y autoempleo; trabajo decente; sindicalización; organizaciones de economía social y solidaria

Bio

Mirta Vuotto es profesora investigadora en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Directora del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo de la misma universidad. Es editora de la Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, y forma parte del comité editorial de varias revistas nacionales e internacionales. Sus áreas de investigación e interés docente incluyen temáticas socio-organizacionales, empleo y economía social.

Mariyana Amova es candidata al doctorado en Economía en el laboratorio LADYSS, Universidad de París. Sus áreas de trabajo e interés incluyen los estudios del desarrollo económico y social, la economía institucional, la economía social y solidaria. Coordinó el comité científico del SSE Foro Internacional (anteriormente Los Encuentros del Mont-Blanc) desde octubre de 2014 hasta octubre de 2017.

Introducción

El documento analiza el caso de la Economía Popular (EP), refiriendo al sentido del concepto y la dinámica de sus actores, a partir del nuevo significado que adquiere en Argentina desde la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011. Al asumir la representación de un conjunto de cooperativas de reciclaje urbano, de producción textil y de vivienda, junto con la de empresas recuperadas por sus trabajadores, la confederación se ha configurado como una nueva forma de representación sindical extendida a los trabajadores informales, autónomos y precarios que carecen de derechos laborales y de protección social, ya sea en términos de organizaciones colectivas, principalmente cooperativas de trabajo, como en cuanto al desarrollo de actividades individuales¹.

El principal objeto del reconocimiento de la EP radica para la CTEP en extender la vigencia de los derechos laborales y la cobertura de la seguridad social a las categorías de trabajadores que nuclea esa economía. El surgimiento de la CTEP en Argentina, como caso único en el país y en América Latina (Coraggio 2018), ofrece una visión privilegiada de “la forma en que los contextos o ecosistemas, incluyendo las políticas públicas, los ámbitos institucionales, las dotaciones de recursos y las formas de organización y desarrollo sociopolítico” constituyen los impulsores clave del cambio institucional y de la implementación de un desarrollo centrado en las personas, coincidente con el ODS 8 tendiente a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Según la CTEP, los trabajadores de la economía popular -recicladores urbanos, vendedores ambulantes, trabajadores de empresas recuperadas, trabajadores domésticos, microempresas, artesanos, etc.- pueden organizarse como empresarios individuales o como cooperativas. Como característica común enfrentan serios problemas relacionados con el desarrollo de trabajos de baja calidad, por la percepción de bajos ingresos, la doble informalidad en términos de trabajo y de unidades de producción no registradas, la ausencia o deficiencia de protección jurídica y sistemas de seguridad social, y la inexistencia o deficiencia en su representación sindical. Estos factores impiden su acceso y el de sus familias a los derechos y prestaciones habituales de la protección social del trabajo registrado.

Al respecto se debe destacar el incremento del trabajo informal y precario que a fines de 2017 representaba más del 34%. Es decir que 6 de cada 10 empleos creados se encontraban en el sector informal, siendo desde principios de 2018 el tipo de empleo que creció más rápidamente. Cerca de 8 de cada 10 nuevos empleos corresponden a trabajadores no declarados o por cuenta propia, ocupados en trabajos no registrados o inestables y de baja calidad (INDEC 2018).

En respuesta a esta problemática, la CTEP intentó establecer por primera vez una representación sindical de la EP y obtener un reconocimiento legal de esta categoría de trabajadores, a fin de extender sus derechos y reforzar su poder de negociación y oportunidades para lograr un trabajo decente. Como resultado, la EP fue legalmente reconocida en 2016 por la Ley N.º 27.345, de Emergencia Pública. Cabe señalar que el decreto que implementa la ley refiere a la Recomendación N.º 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal. En esta dirección las principales demandas de la CTEP se plantean en torno a la implementación de un ingreso complementario -salario social complementario-, la creación de un registro para los trabajadores de la EP y el reconocimiento de su personería gremial.

¹ Cabe señalar que los asociados a cooperativas de trabajo en Argentina se consideran trabajadores autónomos y, por consiguiente, cubiertos por un régimen de seguridad social de trabajadores por cuenta propia con garantías insuficientes respecto a los regímenes aplicados a los trabajadores en relación de dependencia.

Este artículo plantea como hipótesis que la trayectoria de la EP y la constitución del nuevo actor CTEP configuran una experiencia original, vinculada a las organizaciones territoriales de los movimientos sociales, muchas de las cuales son organizaciones de ESS, que han logrado escalar en términos de la representación política y centran su demanda en el trabajo decente, extensivo al amplio sector de trabajadores informales y autónomos, especialmente gracias a su papel en la implementación de las políticas de ESS. El reconocimiento de la CTEP constituye entonces un proceso de cambio institucional singular, entendido como una serie de interacciones entre actores, mecanismos de respuesta, adaptación a la crisis e implementación del cambio.

Asimismo, una característica particular de la CTEP radica en que ha sido construida basándose en la experiencia de actores políticos y económicos vinculados por un lado a movimientos sociales y por otro, al desarrollo de un trabajo territorial en torno a varios tipos de organizaciones, incluidas las organizaciones de ESS. Estas organizaciones y especialmente las cooperativas de trabajo, establecidas de manera autónoma o mediante políticas públicas, han demostrado ser especialmente relevantes en el ámbito de los temas de trabajo decente y desarrollo económico luego de la crisis de 2001. La interacción de estas organizaciones territoriales con las instituciones públicas a nivel nacional, a través de su papel de intermediarios en la implementación de políticas para la ESS en los territorios, fue fundamental para abordar y expresar los problemas del sector. El proceso permitió a estas organizaciones territoriales adquirir recursos políticos, y sirvió como plataforma para canalizar las demandas a nivel nacional sobre derechos laborales y representación sindical, tanto de los trabajadores autónomos como de las organizaciones de la economía precaria e informal.

Sobre estas referencias, el análisis está organizado en dos secciones: la primera describe los principales impulsores y actores del proceso de emergencia de la EP, especialmente la interacción de las organizaciones territoriales con los actores públicos en el proceso de implementación de políticas de ESS. La segunda presenta las principales características socioeconómicas, políticas y legales de la EP en Argentina y el alcance de su reconocimiento en cuanto a la extensión de los derechos para los trabajadores informales, autónomos y precarios.

A modo de conclusión se enfatiza que la sindicalización de la EP en Argentina ofrece una visión más clara sobre la compleja interacción entre las formas socioeconómicas alternativas de autoempleo de los sectores excluidos del mercado laboral formal y el proceso político de extensión de los derechos de los trabajadores y la cobertura de la seguridad social a empresas individuales u organizaciones colectivas de la EP que permite implementar un trabajo decente.

I. De la economía social a la economía popular: impulsores y actores clave

1. La crisis como contexto de aparición de nuevas formas de autoempleo y políticas públicas para la ESS

La severa crisis que se desencadenó en el contexto socioeconómico argentino a inicios del siglo XXI tuvo su mayor expresión en la economía y condujo a un empobrecimiento significativo del conjunto social. Al cuestionarse la legitimidad de la clase gobernante quedó en evidencia la fragilidad de un Estado que fue incapaz de asegurar el mantenimiento de la legalidad y el orden (Romero 2013: 88-95). Algunos indicadores expresaron la magnitud de la crisis, en especial en el mercado de trabajo al registrar un 21,5% de la población activa desocupada y un índice de subempleo de 18,6% (INDEC, 2002).

Las reformas institucionales introducidas a partir de 2002 posibilitaron la consolidación de un patrón de crecimiento que favoreció en el campo laboral una fuerte expansión del empleo registrado. A ello se sumó la instrumentación de políticas de ingreso e inclusión previsional y una reforma general del sistema previsional hacia un sistema unificado de reparto en 2008. No obstante, con la emergencia de nuevos problemas, se reprodujeron otros de larga data como la situación del trabajo no registrado o “economía informal” (problema histórico y estructural) que se vio agravada al alcanzar en 2003 una tasa cercana al 50%. No obstante su reducción posterior, en el tercer trimestre de 2012 el trabajo no registrado pasó al 35,5%, para permanecer en niveles elevados que aún se mantienen. Esto significa que mientras que la variación porcentual interanual del trabajo registrado fue de 1,1% entre 2017-2018, el empleo informal creció un 5,8%. En el 2º trimestre de 2018 representaba un total de 4.750.000 puestos de trabajo asalariados no registrados (INDEC 2018).

Estas tendencias dieron origen a dos estrategias de los sectores populares en respuesta a la crisis: la proliferación del autoempleo y el fortalecimiento de los movimientos sociales, estructurados en torno a organizaciones territoriales, cuya principal demanda se ha orientado hacia el trabajo. La convergencia de acciones de varias organizaciones que se originaron en estos movimientos sociales dio lugar a la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011 para expresar sus demandas legítimas sobre la condición de los trabajadores de la Economía Popular y para reclamar el reconocimiento de sus derechos².

La acción de estos movimientos se ha vinculado desde la década de 1990 a la protesta social a través de los bloqueos de carreteras conocidos como "piquetes", pero también a través de la movilización de nuevas formas de asociación económica y política desarrollada en los territorios. Las nuevas formas de asociación económica que aparecieron después de la crisis de 2001 eran diferentes de la figura predominante del trabajador autónomo individual en la economía informal. Estas iniciativas de base de organizaciones territoriales de movimientos sociales incluyen, por ejemplo, comedores populares, ferias y mercados. Otros ejemplos son el movimiento de recicladores urbanos conocidos como "cartoneros", o iniciativas en los campos de la agricultura familiar o de los textiles. Otro ejemplo bien conocido de la respuesta de la economía popular y de los sectores de los trabajadores a la crisis a través de la asociación es el fenómeno de las empresas recuperadas por los trabajadores constituidas como cooperativas de trabajo.

Tras la crisis de 2001, los gobiernos también buscaron proporcionar soluciones implementando diversas políticas sociales. Esto llevó a una reorientación de las políticas de asistencia social de los años 90, conocidas como programas de transferencia condicional de ingreso (CCTP), hacia políticas de economía social y solidaria, a través de la valorización de las iniciativas socioeconómicas de base de los sectores populares y la creación de cooperativas dentro de los programas públicos. Los programas más conocidos son el Programa de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» (Resolución N.º 1.375/2004); el Programa de Ingreso Social

² Los movimientos sociales de distinto origen que constituyeron la CTEP son : la Corriente Clasista y Combativa (CCC), impulsada en su origen en 1994 como agrupación política y sindical por el Partido Comunista Revolucionario y conformada luego de una marcha federal organizada en oposición el modelo económico menemista de ajuste económico; el Movimiento Evita, agrupación política peronista, constituida en 2004 que formó parte del Frente para la Victoria que gobernó entre 2003 y 2015 y el Movimiento Barrios de Pie creado en diciembre de 2001 con la finalidad de nuclear los reclamos de los trabajadores desocupados a nivel nacional. Como expresión social del partido político Libres del Sur el movimiento desarrolla un amplio trabajo social y apoyó las políticas sociales del kirchnerismo manteniendo luego un apoyo crítico a ese gobierno. Desde su creación la CTEP fue modificándose en cuanto a las organizaciones que la componen, aunque se destaca su crecimiento y la diversidad de extracción política y social de sus miembros.

con Trabajo «Argentina Trabaja» (Resolución N.º 3.182/2009), bajo el cual se crearon masivamente las cooperativas tuteladas por la acción pública; y el programa «Trabajo Autogestionado» (Resolución N.º 203/2004) que se creó específicamente para apoyar a las empresas recuperadas por sus trabajadores.

La importancia del trabajo socioeconómico realizado por las organizaciones de los movimientos sociales en los territorios y las diversas estrategias de alianzas políticas, hizo que estas organizaciones territoriales se convirtieran en el intermediario privilegiado de las políticas del gobierno para la economía social y solidaria durante el período 2003-2015 como parte de la gobernanza de Kirchner. Esta intermediación debe destacarse como un factor clave en el fortalecimiento de los movimientos, aumentando así su demanda para la sindicalización de los trabajadores de la Economía Popular.

2. La intermediación de las políticas públicas de ESS ampliando los recursos políticos y la demanda de los movimientos

Los programas para la economía social han sido implementados a través de organizaciones territoriales como parte de la alianza política entre los actores gubernamentales y algunas organizaciones durante el periodo que se extendió entre los años 2003 y 2015. Esa intermediación ha sido un factor de fortalecimiento político para los movimientos sociales. Así, desde el programa Manos a la Obra, las organizaciones territoriales se convirtieron en actores representativos en la coordinación de proyectos y administración de importantes recursos públicos para la implementación local de los programas, lo que les ha permitido fortalecer su politización (Masseti 2011). Esta lógica fue amplificadas en el marco del programa Ingreso Social con Trabajo³ a través de la creación masiva de cooperativas de trabajo, comprometidas en la ejecución de pequeños proyectos de obras públicas.

Aunque estas políticas han generado ciertos derechos relacionados con el trabajo en las unidades de la ESS y fueron garantizados por normas específicas, sus efectos han sido de alcance limitado, sin ser equivalentes a la garantía de un salario formal⁴. Por otra parte, la integración económica de estas unidades resultó insuficiente y conflictiva debido a que, en la mayoría de los casos, estaban compuestas por personas de alta vulnerabilidad social y se trató de organizaciones estructuradas en el marco de un modelo económico fuertemente vinculado con el ámbito público. Solo un pequeño sector de estas organizaciones se mantuvo, logrando convertirse en autónomas fuera de los programas sociales que las propiciaron, mientras que en algunos casos los movimientos se apropiaron de ellas de manera original. En el marco del programa Argentina

³ Creado en 2009, el programa fue uno de los más importantes en materia de recursos y cobertura. Estuvo dirigido a personas en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica, sin ingresos en el grupo familiar, sin empleo ni pensiones o jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, excepto prestaciones de Seguridad Alimentaria. Tuvo como propósito la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa, a través de la ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de la infraestructura local. Además de generar ingresos para familias vulnerables, busca mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida en los barrios más postergados.

⁴ Las políticas de economía social están acompañadas por transferencias de recursos monetarios y medidas parciales de protección social. Las leyes 25.865 y 26.223 de 2004 crearon un Registro Nacional de Efectores de Desarrollo de Economía Local y Social y Monotributo Social. Este esquema permitió una contribución del 50% para el acceso a la seguridad social y el resto fue pagado por el Ministerio de Desarrollo Social. El Monotributo Social permite ingresar a la economía formal, registrar un emprendimiento, emitir facturas, contar con una obra social con cobertura para el grupo familiar y realizar aportes para acceder a una jubilación en el futuro (ver <https://www.anses.gob.ar/monotributo-social>). El esquema no es equivalente a la protección social de un trabajador formal, ni garantiza un salario mínimo y no cubre suficientemente los riesgos y los ingresos de cobertura (permisos, pensiones, enfermedad, etc.) que son objeto de la demanda de la CTEP.

Trabaja, por ejemplo, las organizaciones transformaron las cooperativas en espacios de socialización e inserción laboral para fortalecer su red de activistas (Trenta 2017).

El mayor poder de gestión y los recursos otorgados a las organizaciones territoriales en el marco de la implementación de políticas públicas para la ESS del gobierno kirchnerista, les permitió movilizarse como fuentes de construcción del capital político del movimiento: reclutar más activistas comprometidos y diversificar y aumentar los servicios y oportunidades económicas, tanto en términos de empleo como en la prestación de servicios públicos, de modo de expandir o retener a los miembros del movimiento.

Desde la creación de la CTEP, es interesante ver cómo las figuras cooperativas heredadas del gobierno kirchnerista se movilizan en torno a la nueva lógica sindical del movimiento. Así las cooperativas continúan como recursos significativos de esta nueva estrategia del movimiento y son percibidas por algunos activistas como "sindicatos de base", similares a las estructuras de la Confederación General del Trabajo (Graboys y Pérsico 2014 p.9).

Además, desde el inicio de la gestión de Mauricio Macri en diciembre de 2015 se han mantenido o incluso aumentado las partidas presupuestarias destinadas a los programas sociales⁵ y se han renovado los programas Manos a la Obra y Trabajo Autogestionado, aunque la creación de cooperativas como parte de esos programas ha dejado de ser una obligación⁶. Mientras que algunas organizaciones se oponen a la medida de supresión de las cooperativas como requisito de los planes sociales, la continuidad de esta política ha generado algunas escisiones en el movimiento y la pérdida de recursos importantes. Por su parte, la CTEP continúa utilizando las formas de ESS para fortalecer el movimiento y al mismo tiempo las considera como innovaciones organizativas (Bruno, Coehlo y Palumbo, 2017) independientemente de los programas públicos. Así por ejemplo ha creado una mutual⁷, que aspira al establecimiento de derechos y el logro de mayor autonomía en la gestión de las "obras sociales", tradicionalmente a cargo de los sindicatos históricos.

La intermediación de las organizaciones en el campo de las políticas orientadas a la ESS y la proliferación de figuras de trabajo autogestionado y de organizaciones de ESS han fortalecido políticamente a los movimientos y sus reivindicaciones relativas al trabajo. Asimismo, los límites en cuanto a los derechos otorgados y los shocks producidos luego de sucesivas crisis en 2001 y 2008, reforzaron la certeza del movimiento social sobre el carácter estructural que presentaban los problemas de desempleo en los sectores populares (Pérsico et al., 2017) y afianzaron una matriz militante que se ha fortalecido, del mismo modo que su identidad como trabajadores en busca de reconocimiento de sus derechos.

De manera específica las organizaciones se movilizaron en torno a una idea del problema (los descartados⁸, los excluidos) a partir de la cual se forjó una representación sobre la condición de

⁵ El programa PRIST se ha modificado asignándosele 12, 3 millones de pesos en el presupuesto 2017 (MDS 2018) y 16, 2 millones en el presupuesto de 2018, con un número de beneficiarios que se incrementó en 63 %. Cf. Tarriconne, 2018.

⁶ La nueva gestión consideró que "la participación de cooperativas en el programa no logró su consolidación y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión laboral de las personas físicas que las integran". Por ese motivo, se introdujeron cambios que reconocen a las personas físicas que participan del programa y mantienen la transferencia de ingresos, aunque interrumpen la modalidad de creación de cooperativas y organizaciones de promoción comunitaria y amplían el ámbito de los Entes Ejecutores, incluyendo a organismos gubernamentales y no gubernamentales.

⁷ La asociación mutual Senderos es una caja de seguros de la CTEP «obra social», ver mutualsenderos.org.ar

⁸ Los dirigentes de la CTEP adoptan la noción de descartados a la que refiere el discurso del Papa Francisco en la Ceremonia de Bienvenida, La Paz, Bolivia, el 8 de julio de 2015 al hablarle a la sociedad en nombre

la economía popular como sector concernido. El interés por su problemática permitió estructurar el sentido de una acción que, de distintos modos, expresó sus reivindicaciones para exigir su reconocimiento institucional ante el gobierno. La acción trató de “dar continuidad a las luchas de quienes vieron excluido su acceso a un trabajo formal” y concretar la representación gremial de los trabajadores sin patrón. Así, por distintas vías, el reclamo puso en evidencia la necesidad de generar el marco jurídico para la protección de este amplio sector.

II. El reconocimiento de la economía popular y sus principales características políticas, jurídicas y socioeconómicas

1. La economía popular como identidad colectiva y demanda de trabajo decente

Desde el punto de vista conceptual, algunos autores latinoamericanos consideran la economía popular (EP) como una realidad que surge de la pobreza (Razetto Migliaro 1999 p.7) y se expresa en actividades dirigidas a la satisfacción de las necesidades de un grupo específico, orientadas por una lógica de reproducción de sus miembros (Coraggio 1989 p. 27-28). Más allá de las iniciativas económicas se encuentran las acciones espontáneas de solidaridad entre familiares, amigos y vecinos y también las acciones colectivas organizadas en el ámbito de la comunidad, que tienen como meta una mejor calidad de vida (Sarria Icaza and Tiribia 2003). Esta caracterización permite delimitar un universo heterogéneo de unidades económicas, actividades y formas de inserción ocupacional, que desde una perspectiva empírica se ilustra a través de diversas posiciones ocupacionales.

En un mercado de trabajo de 23.780.000 de personas en el primer trimestre de 2017, ese universo comprendía el 19,2% de la población económicamente activa y el 21,2% de la ocupación total de los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares. Esto significa que la economía popular representaba casi 2 de cada 10 ocupados en la estructura social del trabajo y este tipo de inserciones abarcaba a 2.400.838 personas en los principales aglomerados urbanos de la Argentina (Salvia, Donza and Poy 2018). Se trata de un sector heterogéneo cuyos integrantes están representados por el grupo de pequeños empleadores y técnicos, los trabajadores cuentapropistas de oficios y los trabajadores sin calificación (en servicio doméstico, como cuentapropistas o en programas de empleo). Sus actividades principales se inscriben en el marco de procesos económicos periféricos que incluyen la producción de bienes y servicios, la comercialización y el intercambio sin intervención del dinero en las transacciones.

Desde la perspectiva de la CTEP, la economía popular aparece sobre todo como una forma de organización del trabajo de los sectores populares excluidos de la remuneración formal, en modo asociativo o individual, y no como una forma de organización empresarial de un sector marginal. En este sentido más amplio se diferencia de la economía cooperativa por considerar que "la cooperativa es una forma de organización del trabajo en la economía popular, entre otras" (Persico et al 2017), y que los movimientos "usamos las cooperativas para distribuir trabajo". (Entrevista a Emilio Persico 2018). La categoría social de quienes integran la EP se define así en torno a la ausencia de derechos, en oposición a la condición de aquellos a quienes se les reconoce el trabajo como derecho fundamental humano. Por no considerárseles como asalariados, se los caracteriza como “innecesarios como obreros, superfluos como consumidores, descartados por el mercado y librados a su suerte por el Estado (Grabois 2014 p.12). Estos rasgos intentan revelar una identidad colectiva, capaz de reforzar un nosotros fuerte, que se expresa a través de funciones individuales

de la iglesia. En este se menciona la opción preferencial y evangélica para “custodiar a los que hoy son descartados por tantos intereses que ponen al centro de la vida económica al dios dinero”.

que manifiestan la pertenencia y arraigo a la organización. En la caracterización que realizan los dirigentes predomina frecuentemente la referencia al contexto de expulsión que acentúa el impacto de “la realidad del descarte”⁹.

La reivindicación que se defiende para el trabajador de la economía popular acentúa la importancia de los procesos que favorecen la creación de una “institucionalidad popular”. En esa condición radica el principal aspecto de separación y diferenciación en cuanto a la naturaleza del trabajo respecto a la economía social y a la economía informal. Mientras que se critica a la primera por imponer determinadas formas organizativas, casi de manera excluyente y considerar que la solidaridad es un atributo propio del sector popular, se objeta a la segunda por considerar que no toma en cuenta la posibilidad de inserción institucional del conjunto de trabajadores que actúan en la informalidad.

Lo novedoso en la estrategia que sostiene la CTEP refiere a la necesidad de proteger el trabajo en todas sus formas y asegurar al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y en los convenios ratificados de la OIT. Esto supone visualizar el empleo como un derecho en sí mismo, más que como objeto de la política social y rechazar la opción de que se lo considere como un problema a atender por las políticas asistenciales. El reconocimiento del trabajo como derecho, y el acceso a las protecciones similares al empleo registrado permiten también plantear exigencias en torno a la obtención de un salario en condición de sujeto trabajador que como tal genera relaciones y valor a partir de su trabajo, realidad que no puede ser ignorada por el Estado. Así la estrategia de la CTEP en el campo de la EP ha permitido un crecimiento y consolidación de la organización como expresión de una fuerza nacional, de carácter federal, tratando de preservar la lucha reivindicativa de los vaivenes de la política.

2. Reconocimiento, marco legal y alcance de la economía popular

La demanda de la CTEP por el reconocimiento de la economía popular se expresó en numerosas acciones colectivas: manifestaciones, ollas populares, banderazo, campañas, piquetes, jornadas de lucha, tomas, cortes de calle y marchas federales. Estas acciones de protesta tradicional fueron sostenidas por instancias deliberativas como las asambleas barriales y acompañadas por otras en las que se recurrió al derecho como instrumento de reivindicación de una causa colectiva. Así, la campaña realizada en septiembre de 2016 con el propósito de impulsar una ley para declarar la Emergencia Social a nivel nacional (CTEP 2016) permitió vincular la acción del movimiento con la acción que desarrollaban diversas organizaciones sindicales y políticas. El proyecto de ley, presentado por el Frente para la Victoria y el Partido Justicialista, fue votado por unanimidad en el Senado de la Nación y solamente tuvo un voto negativo en la Cámara de Diputados. La presentación fue acompañada por la Confederación General del Trabajo, las dos centrales de Trabajadores de la Argentina, la Federación Agraria Argentina y la Confederación General Económica. El respaldo de la Pastoral Social de la Iglesia argentina favoreció la articulación del diálogo entre todas las partes.

Como resultante de diversas acciones, se logró la sanción de la Ley N.º 27.345 por el Congreso de la Nación en diciembre de 2016. Su propósito de “promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional” se fundamentó en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (art. 2).

⁹ Asociada con el mensaje del papa Francisco tal como la expresó en su primera exhortación apostólica *Evangelii Gaudium*, “Se considera al ser humano en sí mismo como un bien de consumo, que se puede usar y luego tirar. Hemos dado inicio a la cultura del «descarte» que, además, se promueve.”. (*Evangelii Gaudium*, chap. 2)

Basándose en la capacidad de los movimientos que integran la CTEP para consensuar estrategias de acción, identificar a sus interlocutores y establecer alianzas de distinta naturaleza, se construyó una demanda en torno a su reconocimiento en el plano sindical. En esa línea de exigencias fue resuelto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)¹⁰ el reconocimiento de la personería social a las organizaciones que se encuentren inscritas en el Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. La norma (*Resolución 32/2016*) dio lugar a un régimen de agremiación compatible con el modelo sindical vigente en la Argentina, que hasta 2016 solo contemplaba la situación de los trabajadores en relación de dependencia. Así la CTEP reivindica los mismos derechos que la ley confiere a una asociación sindical, al poder determinar su objeto, ámbito de representación personal y actuación territorial. La representación fue planteada a partir de “la historia del movimiento obrero argentino” con el interés por impulsar la reunificación de las centrales sindicales dentro de la CGT y postulando un modelo de organización sindical que según su criterio “se debería reformular” (Grabois 2015).

Con la promulgación de la Ley N.º 27.345 se instituyó en el ámbito de la seguridad social el Consejo de la Economía Popular y la asignación del Salario Social Complementario (SSC) con la finalidad de “contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios y sus familias y promover el sostenimiento y sustentabilidad de los proyectos socio-productivos¹¹ (art. 3). Desde su inicio en febrero de 2017 el consejo funciona a través de rondas de negociación paritaria entre representantes de los trabajadores de la Economía Popular¹² y el Estado Nacional para canalizar los reclamos y exigencias.

Actualmente resulta difícil apreciar la dimensión de la EP. La ley habilitó la creación de un Registro de Trabajadores de la Economía Popular (Art 6º) con ámbito en el Ministerio de Desarrollo Social a los fines de la inscripción de los trabajadores de la EP que serán alcanzados por distintos beneficios en el marco de la ley. No obstante, no se cuenta con información sobre el número de inscriptos y sus características sociodemográficas. Una referencia indirecta se desprende de la ejecución presupuestaria de la administración nacional respecto al dato sobre el salario social destinado a complementar los ingresos de los trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica para sostener sus proyectos productivos comunitarios. Según las metas presupuestarias del Ministerio de Desarrollo Social 180.975 personas reciben el beneficio del Salario Social Complementario en el marco del Programa de Fortalecimiento de Proyectos Socio productivos orientado a la EP mientras se estima para 2019 la cobertura de 241.786 personas. (Oficina Nacional de Presupuesto 2018).

¹⁰ La norma, suscrita por el gobierno de Mauricio Macri sustituyó siete artículos de una Resolución del MTEySS ratificada por el gobierno de C. Fernández de Kirchner el 8 de diciembre de 2015 aunque no tuvo vigencia al no publicarse en el Boletín Oficial.

¹¹ El SSC es de carácter no retributivo e intransferible, no puede ser objeto de cesión, embargo o retención, salvo en el caso de deudas derivadas de pensiones alimenticias reconocidas judicialmente, en los términos que determine el juez o tribunal, conforme los alcances de la Ley N.º 25.963. Se asigna al titular, en beneficio de todos los miembros que integren la familia, a razón de uno por unidad familiar de convivencia que les otorga a estos trabajadores el 50% del salario mínimo vital y móvil y está ligado a su movilidad, complementando el ingreso que pueden generar por cuenta propia.

¹² En el consejo participan con voto resolutivo las tres organizaciones sociales firmantes de la emergencia social (Barrios de Pie, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y la Corriente Clasista Combativa) junto con tres integrantes del gobierno. Los programas sociales nacionales son articulados a través del consejo con la finalidad de promover su progresiva transformación en un SSC (art. 7).

3. El trabajador de la economía popular, avances y desafíos en materia de salarios y protección social

El programa Proyectos Productivos Comunitarios representa una de las herramientas de política de gobierno de mayor impacto para acceder al Salario Social Complementario propuesto por la CTEP. En 2018 las unidades productivas que lo conformaban incorporaron cerca de 100.000 trabajadores que se encontraban en la informalidad¹³ facilitándose la formalización de personas antes excluidas de los beneficios del trabajo formal. La vigencia de esas políticas, especialmente impulsadas por el MDS tuvo como propósito “la racionalidad en la gestión de los programas” y la eliminación de la intermediación para evitar la discrecionalidad y el clientelismo. En este ámbito se presentaron algunos avances en la relación directa de las organizaciones con el Estado y en los resultados de una contraprestación laboral. Sin embargo el peso de las organizaciones sociales en su administración no siempre aseguró o garantizó el control y la efectividad en cuanto al desarrollo de proyectos de trabajo genuinos. Cabe destacar que el Salario Social Complementario se distribuye a través de las organizaciones sociales, diferenciándose de otros planes como la Asignación Universal por Hijo o Hacemos Futuro. El trabajador recibe el salario como resultado de una negociación entre las organizaciones sociales que lo representan y los integrantes del gobierno que integran el Consejo de la Economía Popular (tres funcionarios del poder ejecutivo y tres dirigentes sociales).

La negociación ha constituido un modo de tratar las situaciones de tensión, centrándose en una zona intermedia entre la pura confrontación y la pura resolución de problemas. La confrontación se ha manifestado en forma permanente a través de los apoyos de la CTEP a los paros nacionales convocados por las centrales obreras, las jornadas de ollas populares en todos los barrios, las marchas bajo el lema "tierra, techo, trabajo" y el reclamo del aumento del salario social y de la sanción de leyes que benefician a los sectores populares, así como los reclamos por la declaración urgente de la Emergencia Alimentaria, las jornadas de movilización hacia las oficinas de ANSES y de Desarrollo Social contra la suspensión de programas de trabajo o por el incumplimiento en los pagos a las obras de infraestructura etc. La resolución de problemas, por su parte, ha conducido a respuestas coyunturales ante la urgencia de las problemáticas sociales que en algunos casos se tradujeron en el incremento de los planes sociales y de las partidas para los comedores comunitarios o en medidas vinculadas con las necesidades de los sectores más vulnerables. Esta negociación se ha dado en un contexto marcado por la aceleración de la inflación -sobre todo en el precio de los alimentos-, la licuación de ingresos, un mayor desempleo y una fuerte recesión que condujo al aumento de la pobreza, que alcanzó a un 33,6% de la población hacia fines del año 2018.

Independientemente de la sobreestimación y confianza que expresan los líderes de la CTEP en su capacidad de representación, la negociación ha involucrado formas y modalidades variables frente a las situaciones de tensión, que en parte han surgido como correlato de las expresiones públicas promovidas por el reclamo de los movimientos.

En cuanto a los recursos asignados al SSC en noviembre de 2017 fueron de 40.626.781 dólares¹⁴ y se incrementaron un 4% en noviembre de 2018. La tendencia fue especialmente significativa en cuanto a las personas incluidas registrándose un 68% de incremento entre 2017 y 2018 (de 160 mil beneficiarios a fines de 2017, se llegó a 271 mil a fines de 2018). Cabe destacar que a fines

¹³ A ese conjunto se agregaron 246.000 personas que formaban parte de los anteriores programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”.

¹⁴ En noviembre 2017 fue equivalente a ARS 713 millones y pasó en noviembre de 2018 a ARS 1.621.

de 2018 con una tasa de empleo de 42,2, la tasa de desempleo fue de 9,1 y la tasa de empleo no registrado (asalariados mayores de 14 años de edad) de 34,3.

Vinculado con el incremento de recursos, el monto percibido por cada persona incorporada se modificó y fue mejorado en diciembre de 2018 con un aumento que llevó el anterior SSC de ARS 4.400 (109 dls) a ARS 6.000 (equivalentes a 273 dls). El monto se encuentra en correspondencia con las actualizaciones del salario mínimo acordado entre el gobierno, sindicatos y empresarios en una negociación en la que la CTEP no ha intervenido por decisión de los sindicatos. Como síntesis de las negociaciones y de los incrementos pactados, un dirigente de la CTEP y del Movimiento Evita luego de una reunión mantenida en el MDS señaló la “aceptación de la propuesta oficial sabiendo que no supera la línea de pobreza ya que la ley de emergencia social establece un piso del 50% del salario mínimo. Es decir no alcanza ninguna política social porque el modelo económico del gobierno es una fábrica de pobres”¹⁵.

Finalmente y con respecto a la protección social del trabajador de la EP se debe destacar que la cobertura solamente es extensiva a quienes están adheridos al monotributo social. En esa condición, el trabajador puede afiliarse a la Mutual Senderos¹⁶ organización gestionada por la CTEP que ha concebido y ejecuta un Plan de Salud Familiar y Comunitario basado en la atención y prevención de enfermedades y la promoción y educación para la salud con el objetivo de brindar cuidados en todas las etapas de la vida en forma integral y continua. Al respecto, al impulsar esta herramienta de protección, el movimiento ha subrayado que “la salud es una construcción con implicaciones sociales, económicas y políticas y, sobre todo, un derecho”.

Consideraciones finales

La trayectoria descrita precedentemente da cuenta de una estrategia de acción por la que los movimientos nucleados en la CTEP, a partir de la heterogeneidad característica del sector, han podido construir una representación común del trabajador de la economía popular.

A la luz de la noción de ideas, intereses e instituciones (Hall 1994; Hecló 1997), la experiencia que describimos permite destacar la importancia de la organización sindical que expresa un conjunto con fuerza suficiente para movilizar su base social alrededor de reivindicaciones puntuales. Esta idea, determina en cierto grado la percepción de la problemática y la forma de construir las soluciones. La idea ha podido cristalizar en la institucionalización de figuras jurídicas como la personería social y constituye un punto de partida virtuoso para el reconocimiento de un sujeto negativo (el excluido) y sus derechos como trabajador. Asimismo, posiciona a las organizaciones de la ESS como actores de derecho, con capacidad para incorporarse al mercado de trabajo asalariado y fortalecer las formas de organización del trabajo que favorecen la autogestión y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, numerosos escollos podrían obstaculizar ese cambio, en particular cuando se toma en cuenta la significativa heterogeneidad de enfoques y propuestas dentro de las diversas líneas del movimiento, algunas estrategias de oportunismo político, el conflicto en los espacios de gestión de la protección social en que actúan los sindicatos tradicionales y las dificultades económicas y financieras para implementar una extensión de la protección social. El

¹⁵ Onorato Gildo. 2018.

¹⁶ Entre los beneficios de la asociación a la Mutual Senderos se encuentra la medicación gratuita para enfermedades crónicas y la eximición de pago de coseguros o el material para intervenciones quirúrgicas, entre otros beneficios.

reordenamiento de las fuerzas políticas en el escenario de elecciones presidenciales de 2019 y el avance de algunos dirigentes en la línea de alianzas y compromisos partidarios puede sin duda debilitar las conquistas y conducir a la pérdida de adhesiones, restando efectividad a su capacidad de negociación y su relevancia como movimiento social.

No obstante, el proceso de reconocimiento de la EP como una nueva categoría de espacio socioeconómico y político, en lugar de su identificación como sector marginal, representa un avance importante en la extensión de los derechos laborales de los sectores populares en Argentina.

El caso de la sindicalización de la EP merece por consiguiente profundizar la discusión desde dos perspectivas. En primer término debido a la apropiación que expresa esta representación por parte de las organizaciones y políticas de ESS en las que intervienen los movimientos sociales. Esto manifiesta que la ESS no solo debe ampliarse para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino que también puede ser interrogada en términos de su capacidad para ampliar los procesos sociales conexos destinados a implementar esos objetivos. Por último, el proceso permite apreciar cómo la demanda de empleo y trabajo decente se ha presentado como un derecho en sí mismo y no como un objeto de política social o de promoción de organizaciones económicas lo que permite también destacar la interdependencia de los objetivos de desarrollo económico y de extensión de los derechos sociales.

Bibliografía

Bruno, Daniela Paola, Ramiro Coehlo, and María Mercedes Palumbo. 2017. "Innovación Organizacional e Institucionalización Conflictiva de las Organizaciones de la Economía Popular. El Caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)". *Argumentos. Revista De Crítica Social*, 2017.

CTEP. 2016. "Campaña por la Ley de Emergencia Social - CTEP Argentina." <http://ctepargentina.org/campana-la-ley-emergencia-social/>.

Coraggio, José Luis. 2018. "Que hacer desde la Economía Popular ante la situación actual?". In *Revista Idelcoop*, 224, 8-13.

Coraggio, José Luis. 1989. "Política Económica, Comunicación y Economía Popular." *Ecuador Debate* 17.

Entrevista a Emilio Pérsico. 2018. *Revista Mestiza*.

Grabois, Juan and Emilio Miguel Angel Pérsico. 2015. *Organización y economía popular*. Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

Grabois, Juan. 2014. "Precariedad Laboral, Exclusión Social y Economía Popular". Pontifical Academy Of Social Sciences Extra Series 41 (Acta 19). <http://www.pas.va/content/dam/accademia/pdf/es41/es41-grabois.pdf>.

Hall, Peter. 1997. "The Role Of Interests, Institutions, And Ideas In The Comparative Political Economy Of The Industrialized Nations". In *Comparative Politics. Rationality, Culture, And Structure*, 174-207. Cambridge: Cambridge University Press.

Heclo, Hugh. 1994. "Ideas, Interest, And Institutions". In *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*. Boulder, Westview Press.

International Labour Office (2015): Recommendation No. 204 concerning the Transition from the Informal to the Formal Economy; International Labour Office, Geneva; available at: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/lang--en/index.htm

INDEC. 2018. "Informes Técnicos. Vol. 2, No 194."

INDEC. 2002. Encuesta Permanente de Hogares. (EPH)

- Ley 27345*, de Emergencia Pública. (Boletín Oficial núm. 33529 del 23-12 de 2016)
- Ley 25865*, IVA - Monotributo régimen legal (Boletín Oficial núm. 30320 del 19-1-2004)
- Masetti, Astor. 2011. "Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)". In *Entramados y perspectivas Entrevista de la carrera de sociología*, Vol. 1, No 1, 9-36.
- "Oficina Nacional De Presupuesto". 2018. *Minhacienda.Gob.Ar*. <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/jurent/pdf/P18J85.pdf>.
- Pérsico, Emilio et.al 2017. "Economía Popular: los desafíos del trabajo sin patrón". Buenos Aires : Colihue 2017.
- Pérsico, Emilio, and Juan Grabois. 2014. Organización y Economía Popular : Nuestra Realidad. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular. <http://www.ctepargentina.org/descargas/1.pdf>.
- Razeto Migliaro, Luis. 1999. "La Economía Solidaria: Concepto, Realidad y Proyecto". *Persona y Sociedad Volumen XIII 2*.
- Salvia, Agustín, Eduardo Donza, and Santiago Poy. 2018. "El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores". 2018. Buenos Aires: Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Sarria Icaza, Ana Mercedes, and Lia Tiriba. 2003. "Economía Popular: Conceptuando Antiguas Y Nuevas Prácticas Sociales". Presentación, Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE). Terceras Jornadas de Historia Económica, 2003.
- Resolución Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social M.T.E. y S.S. N° 32*. 2016. Buenos Aires.
- Resolución Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social M.T.E. y S.S. N° 203* 2004. Buenos Aires.
- Resolución Ministerio de Desarrollo Social N° 3182*. 2009. Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires.
- Resolución Ministerio de Desarrollo Social N° 1375* 2004. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a La Obra".
- Resolución Ministerio de Desarrollo Social N° 2476* 2010. Adecua Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a La Obra".
- Romero, Luis Alberto. 2013. *La Crisis Argentina: Una Mirada Al Siglo XX*. 1st ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Trenta, Arnaud. 2017. «Políticas sociales y organizaciones populares en Argentina (2003-2011): mediación social y movilización política en los barrios periféricos de Buenos Aires». In *Caderno CRH*, Salvador, v. 30, No. 81, 523-538.
- Onorato Gildo (2018) "El modelo económico es una fábrica de pobres, entrevista con Gildo Onorato" Radio Gráfica, 13 de noviembre de 2018 <http://www.radiografica.org.ar/2018/11/13/gildo-onorato-el-modelo-economico-es-una-fabrica-de-pobres/>