



UNIVERSIDAD NACIONAL  
*de* MAR DEL PLATA  
.....

Facultad de Humanidades  
Departamento de Ciencia Política

La institucionalización del sindicato de la economía popular en Argentina. Reconocimiento de la CTEP como interlocutor representativo de los trabajadores de la economía popular en relación al Estado nacional y a la CGT (2011-2019)

Tesis de Licenciatura en Ciencia Política  
Alumno: Pérez Viegas, Fernando  
Director: Lic. Pérez, Germán Javier  
Codirectora: Dra. Muñoz, María Antonia

Mar del Plata, 2023

## Índice

<b>Introducción</b> .....	3
<b>Capítulo 1: Algunas precisiones teórico-conceptuales</b> .....	12
1.1 La institucionalización del modelo sindical argentino y su crisis .....	12
1.1.1 Nuevas perspectivas sobre la economía: economía social y popular .....	17
1.1.2 Nuevas perspectivas sobre las organizaciones de trabajadores .....	20
1.2 Una aproximación al sindicalismo de la economía popular en Argentina .....	23
1.3 Conclusión: Las nociones de “economía popular” y de “sindicato de la economía popular” .....	24
<b>Capítulo 2: La emergencia del sujeto de la economía popular en Argentina</b> .....	29
2.1 Del quiebre del modelo de desarrollo en los setenta a la crisis de hiperinflación	29
2.2 Del auge neoliberal de los noventa a la crisis del año 2001 .....	33
2.2.1 La fragmentación del movimiento obrero organizado .....	35
2.2.2 El movimiento piquetero: recursos, capacidades y procesos enmarcadores	37
2.3 El proceso de recomposición nacional post-crisis del 2001.....	42
2.3.1 La parcial revitalización del sindicalismo argentino .....	46
2.3.2 Las organizaciones sociales: recursos, capacidades y procesos enmarcadores.....	48
2.4 Conclusión: Una genealogía del sujeto de la economía popular.....	53
<b>Capítulo 3: La institucionalización de la CTEP en relación al Estado nacional y a la CGT</b> .....	58
3.1 Primera <i>coyuntura crítica</i> : Hacia la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular .....	58
3.2 La constitución y fortalecimiento de la CTEP .....	64
3.2.1 Articulaciones político-institucionales entre la CTEP para con el Estado y la CGT .....	72
3.3 Segunda <i>coyuntura crítica</i> : La consolidación de la CTEP y el establecimiento de nuevas articulaciones político-institucionales .....	76
3.3.1 Articulaciones político-institucionales entre la CTEP para con el Estado y la CGT .....	82
3.4 Conclusión: La institucionalización del sindicato de la economía popular en Argentina.....	90
<b>Reflexiones finales</b> .....	95
<b>Bibliografía</b> .....	99

## Introducción

Introduciendo la voz de uno de los principales referentes y dirigentes del sector de los trabajadores de la economía popular en Argentina, encontramos que Grabois (2015) identifica a un sujeto trabajador el cual emerge a partir de la consolidación de un nuevo paradigma socioeconómico global, desde el cual el trabajo asalariado estable ya no sería más el espacio en donde se desempeñara gran parte de la clase trabajadora. El autor y dirigente, describe un panorama laboral actual marcado por la precariedad como patrón paradigmático de la clase trabajadora, a partir de un creciente fenómeno de *desempleización*<sup>1</sup>. Como efecto de este fenómeno, señala la consolidación de un nuevo segmento de trabajadores, los cuales generan sus propias unidades económicas populares en pos de lograr la propia subsistencia y; en lo que a nosotros nos interesa, que también generan sus propias organizaciones sindicales de trabajadores a fin de luchar por sus derechos y reivindicaciones (Grabois, 2015).

Ante esta problemática planteada, lo que encontraremos en este trabajo será un estudio acerca de la forma en que un sector de trabajadores excluidos del mercado formal de trabajo en Argentina, perteneciente al sector de la economía denominado como “economía popular” por unos, o economía informal por otros, no solamente resisten a un proceso de exclusión y marginación social sino que, además, logran constituir e institucionalizar una herramienta sindical como respuesta a una situación de descarte, con fines de disputar y luchar por sus reivindicaciones y derechos, tanto desde una dimensión social como laboral.

### ► *Estado de la cuestión*

La Crisis del Petróleo de principios de la década del setenta hizo tambalear al capitalismo industrial y a las sociedades de pleno empleo a nivel mundial. Debido a la subsiguiente crisis de rentabilidad por parte de los sectores empresariales, la necesidad de modificar las reglas del mundo laboral hacia una mayor flexibilidad del mundo del trabajo resultó imperante por parte de los

---

<sup>1</sup> Grabois (2015) expone que el fenómeno de la *desempleización* responde a dos factores interdependientes pero diferenciados: uno, al desdibujamiento del contrato de trabajo y la reducción de la oferta de empleo, lo cual es resultado de las estrategias de minimización de costos que el neoliberalismo le permitió a los sectores empresariales y; dos, a una característica estructural del sistema económico, desde el cual los procesos de producción y de consumo pueden operar prescindiendo y descartando grandes masas poblacionales.

empresarios, en pos de obtener mayores beneficios. Ante esto, en distintos países centrales del mundo occidental se inició un proceso de reconfiguración del régimen del capitalismo internacional, lo cual significó un punto de inflexión en la relación capital-trabajo. La instauración de los modelo de flexibilidad laboral, primero en los países centrales y posteriormente en los países periféricos, dieron como contrapartida un proceso de mayor tecnificación del capital en los distintos países del globo y esto generó, al mismo tiempo, un proceso de globalización del mercado económico de capitales tanto productivos como financieros, resultando esta transformación productiva en un incremento exponencial del fenómeno de la globalización y de la financiarización del régimen capitalista. Esta metamorfosis del régimen capitalista, generó un progresivo desvanecimiento de las categorías socio-profesionales, afectando fuertemente a la actividad sindical y al reconocimiento de los sindicatos como interlocutores de los distintos sectores de trabajadores (Castel, 1997, 2010).

En nuestro país, el mundo laboral se vio afectado por la instauración de un modelo de desarrollo de tipo financiero durante la última dictadura (1976-1983), no obstante, es posteriormente cuando tiene lugar la restructuración del mercado de trabajo como consecuencia del giro de un modelo de desarrollo de tipo Estado-céntrico a uno mercado-céntrico. En los años noventa, distintas políticas y reformas neoliberales por parte de los gobiernos generaron una fuerte crisis de empleo formal durante los gobiernos de Menem (1989-1999) y De la Rúa (1999-2001), y dieron como resultado un fuerte debilitamiento del modelo sindical y una situación de vulnerabilidad para miles de trabajadores que quedaron segregados dentro del empleo no registrado, e incluso en la desocupación (Palomino, 2005a).

Ante la situación de crisis del mundo del trabajo, se fueron configurando distintos colectivos de organizaciones de trabajadores, ya sean de ocupados o de desocupados. Por una parte, podemos señalar la creación de una nueva central sindical denominada Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) en el año 1996 -antecedente directo del Congreso de los Trabajadores Argentinos, 1992-, la cual rompió con el tradicional modelo sindical argentino de central única por parte de la Confederación General del Trabajo (CGT). Por otra parte, podemos identificar, durante aquel período, la proliferación de distintas organizaciones socio-territoriales, las cuales compondrían al emergente

movimiento piquetero de desocupados y excluidos (Novick, 2016; Svampa, 2005). Con respecto a esto último, cabe destacar que, si bien no se puede trazar un trayecto lineal desde las organizaciones socio-territoriales de los noventa a las organizaciones sociales de la actualidad, sí se puede señalar que es mayormente desde ese sector desde donde parte el sujeto denominado como “de la economía popular” (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018).

Entrando en la etapa nacional que significaron los sucesivos gobiernos kirchneristas (2003-2015), se puede destacar que la instauración de un modelo neo-desarrollista, en un contexto internacional favorable de “boom” de los commodities, dio como resultado un proceso de vigorización del mundo del trabajo y de sus instituciones. La recuperación de la negociación colectiva de los convenios de trabajo y la reducción del desempleo fueron algunas de las características de los primeros años del kirchnerismo, resultando esto en una revitalización de la actividad sindical. Sin embargo, no se logró integrar al salario formal a gran parte de los sectores que habían quedado por fuera del mercado formal de trabajo en los noventa, quedando así una gran masa de trabajadores dentro del mercado informal de trabajo e, incluso, descartados en una abierta desocupación (Etchemendy y Collier, 2008; Piva, 2015). Además, en lo que respecta a esta etapa, podemos destacar al gobierno en funciones como uno de tipo “movimentista”, lo cual implicó la inclusión de distintos referentes de organizaciones sociales hacia dentro de distintos ministerios y secretarías del Estado, resultando esto en una cogestión entre el Estado y estas organizaciones –al mismo tiempo con una “pata” dentro y fuera del Estado- de distintos programas referidos a las problemáticas del trabajo, los cuales no eran compensatorios pero tampoco trabajo formal (Pérez y Natalucci, 2010).

A partir de una nueva crisis global económica y financiera en el año 2008, las oportunidades laborales del mercado formal se limitaron fuertemente en distintas partes del mundo. A efectos de esto, el gobierno nacional profundizó la estrategia de contención de los trabajadores desocupados. Sumándose a la política del “Manos a la obra” de 2003, posteriormente a la crisis surgirían distintos programas nacionales de política social de generación de trabajo asistido, como los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), los cuales quedaron enmarcados en lo que se reconoció como programas de la “economía social” (Gamallo, 2017).

La profundización de la política social en torno a los programas sociales de trabajo por parte del Estado nacional implicó un giro en la percepción de los principales referentes de distintas organizaciones sociales que se habían conformado en torno a la problemática de la falta de trabajo formal. La problemática de la falta de oportunidades del mercado de trabajo sería caracterizada por los referentes de las organizaciones como un dato no coyuntural, sino estructural. La situación de trabajo en la precariedad e informalidad, e incluso la abierta desocupación y exclusión, serían ahora entendidas por éstos como situaciones irremediables. En este marco, a fin de capitalizar las luchas previas del movimiento y de la organización popular, y de monetizar los trabajos en las economías territoriales, distintas organizaciones sociales constituyeron a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) como organización gremial-sindical en el año 2011, con pretensiones de, por un lado, representar a un nuevo sujeto trabajador ante el Estado y, por otro lado, incorporarse como nuevo sindicato a la estructura de la Confederación General del Trabajo a fin de luchar por los derechos de este nuevo sujeto trabajador (Muñoz, 2018, 2019; Natalucci, 2018).

El cambio de signo político que significó la asunción al gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019), trajo consigo una vuelta a las políticas de Estado de corte neoliberal, en donde se impulsó la liberalización de los mercados financieros en aras de una reducción de la intervención del Estado a fin de propiciar una orientación pro-mercado del país. Durante este período, las relaciones entre el Estado y el sector de trabajadores de la economía popular se modificaron fuertemente a partir de dos eventos relevantes. En primer lugar, las trabajadoras y los trabajadores nucleados en la CTEP consiguieron, en febrero del 2016<sup>2</sup>, que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) les otorgue la personería social –a pesar de que desde la CTEP se pidiese la personería gremial-, lo cual abrió un nuevo marco en las relaciones institucionales entre este sector de trabajadores y el Estado. En segundo lugar, en diciembre del mismo año, el Congreso promulgó una ley de Emergencia Social, desde la cual el Estado reconoció la existencia de una economía popular,

---

<sup>2</sup> Si bien la personería social fue otorgada a la CTEP por el MTEySS un día antes de la finalización del gobierno de Fernández de Kirchner en 2015, esto no se logró convalidar debido a la falta de publicación del decreto en el Boletín Oficial del Ministerio, decreto el cual sería finalmente publicado en 2016.

y de su sujeto trabajador participe de dicha economía (Maldovan Bonelli et al, 2017b). De esta forma, podemos decir que el reconocimiento del Estado hacia los trabajadores de la economía popular, y el reconocimiento a la CTEP como su herramienta sindical, es algo novedoso en nuestro país.

► *Objetivos*

En esta investigación pretendemos realizar, como objetivo general, una descripción del proceso por el cual la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular logró convertirse en una representación institucional del sector de trabajadores de la economía popular, tanto en relación al Estado nacional argentino como en relación a la central obrera Confederación General del Trabajo, durante el período 2011-2019. En consecuencia, la contribución que pretendemos realizar con este trabajo es la de poner en cuestión las articulaciones político-institucionales que ha entablado la CTEP, en relación a las instituciones del Estado nacional argentino y al movimiento obrero organizado en la CGT, en pos de su reconocimiento formal.

En cuanto a los objetivos específicos, por un lado, delimitaremos al sujeto de la economía popular que dio conformación a la CTEP, partiendo de la convergencia de un conjunto de organizaciones socio-territoriales hacia su consiguiente transformación en una representación corporativa del sector de la economía popular. En este sentido, indagaremos sobre los recursos, capacidades y procesos enmarcadores que unieron a las distintas organizaciones. Por otro lado, identificaremos de qué forma las articulaciones político-institucionales entre la CTEP para con el Estado nacional y la CGT explican el comportamiento político-colectivo de la CTEP como institución sindical con capacidad representativa, de negociación y de presión corporativa del sector de la economía popular. En relación a esto, examinaremos los motivos de las articulaciones, la evolución de las mismas, y las implicancias de las articulaciones en sentido del reconocimiento institucional de la CTEP como sindicato. El recorte temporal de esta investigación será desde la creación de la CTEP en 2011, hasta el lanzamiento del actual sindicato de la economía popular: la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), en 2019.

## ► Marco teórico y metodología

En lo que respecta al marco teórico y al aspecto metodológico de esta investigación, el estudio de la institucionalización de la CTEP como sindicato de los trabajadores de la economía popular fue efectuado, principalmente, a partir de los aportes teóricos-metodológicos encontrados en Pierson y Skocpol (2008) y Acuña y Chudnovsky (2013).

Antes que nada, cabe destacar que en este trabajo entenderemos al concepto de institución como “*una pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ella*” (O’Donnell, 1996: 224); en esta línea, siguiendo al autor, “(las instituciones) *llegan a ser complejas organizaciones: se supone que operan bajo reglas realmente formalizadas y explícitas, y se materializan en edificios, rituales e individuos autorizados a hablar en su nombre*” (O’Donnell, 1996: 225). Bajo esta conceptualización, buscaremos captar los motivos, la evolución, y las implicancias de las articulaciones político-institucionales de la CTEP en pos de su institucionalización en relación con el Estado nacional y el modelo sindical de la CGT, a fin de comprender de qué forma se construyeron estas pautas regularizadas de interacción.

Este trabajo se desprende del campo de estudio del institucionalismo histórico (Pierson y Skocpol, 2008). A efecto de esto, estudiaremos el *path dependence*, es decir, “*la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político*” (Pierson y Skocpol, 2008) en relación al proceso de constitución de la CTEP como institución sindical. Las articulaciones político-institucionales que ha entablado la CTEP, en relación al Estado nacional y a la CGT, fueron descriptas a través de distintos períodos de tiempo analizados a partir de distintas *coyunturas críticas*, desde las cuales se pueden rastrear mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de una pauta particular regularizada de interacción. De esta forma, describiremos el proceso de institucionalización de la CTEP a lo largo del período estudiado.

Por una parte, a fin de analizar la conformación de la CTEP partiendo de la convergencia de distintas organizaciones socio-territoriales hacia su consiguiente transformación en una representación corporativa del sector de la



economía popular, se tuvieron en cuenta las dimensiones de “recursos y capacidades” y de “las ideas” encontrados en Acuña y Chudnovsky (2013) al momento de analizar el comportamiento de un actor. En relación a la dimensión de recursos y capacidades, estos remitirán a la capacidad organizacional del sujeto de la economía popular, a sus marcos interpretativos para la acción, y a la subsiguiente capacidad de negociación. En lo que respecta a las ideas, estas aludirán al mapa cognitivo, normativo e identitario; es decir, a las causalidades del pensamiento del actor, sus valores e identidades, y las normas internalizadas como pautas de comportamiento.

Por otra parte, para identificar el comportamiento político-colectivo de la CTEP, es decir, su pauta regularizada de interacción como institución sindical, distinguiremos las distintas configuraciones en las articulaciones político-institucionales entre la CTEP para con el Estado nacional y la CGT. Las variaciones en la pauta de interacción en las relaciones político-institucionales las observaremos a lo largo de distintas coyunturas críticas, poniendo especial énfasis en las dimensiones temporales del proceso de institucionalización de la CTEP. En este sentido, distinguiremos tanto las “causalidades históricas” del proceso, entendiendo esto como *“las dinámicas desatadas por un evento o proceso en un punto en el tiempo las cuales se reproducen, incluso en ausencia de la recurrencia del evento o proceso original”* (Stinchcombe, 1968 en Pierson y Skocpol, 2008: 13), como así también el orden de los eventos. En este trabajo, las dimensiones temporales que examinaremos fueron: los motivos de las articulaciones, es decir, el origen; las razones de su evolución, lo cual remitirá al impacto y a la estabilidad o inestabilidad de las configuraciones institucionales; y a sus implicancias en sentido del reconocimiento institucional de la CTEP, es decir, el devenir de los arreglos institucionales de ésta como institución sindical.

Por último, resaltaremos la manera en que entendemos en este trabajo al Estado nacional y a la CGT. Las reglas como institución –ya sean formales o informales- aquí estudiadas importarán en cuanto a que éstas estructuran, absorben y regulan conflictos en la sociedad argentina, resolviendo tanto problemas de coordinación como conflictos distributivos y que, además, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales (Acuña y Chudnovsky, 2013). Al Estado nacional lo entenderemos como un conjunto de instituciones estatales que, desde una perspectiva no funcionalista, se

constituyen como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos de la sociedad y que, a su vez, distribuyen poder y recursos como producto de la lucha entre actores sociales desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades /recursos). A la CGT la entenderemos como una institución sindical que se conforma como una organización de trabajadores de tercer grado, la principal central de sindicatos de Argentina -y única hasta 1996-, la cual se constituyó como la central de mayor tradición y la única con personería gremial desde 1946; desde esta central, la gran mayoría de las organizaciones de trabajadores de primer y segundo grado (uniones y federaciones respectivamente) se inscriben y participan de sus instancias orgánicas.

En lo que respecta al aspecto metodológico, señalamos que esta investigación se rige bajo el paradigma de investigación cualitativo, aunque también se ha considerado la utilización de datos estadísticos agregados. El proceso de recolección de datos fue llevado a cabo a través de la utilización de distintos métodos y herramientas aplicadas a fuentes secundarias como libros, artículos, y trabajos de investigación.

#### ► *Estructuración de capítulos*

En lo que respecta a la estructura del trabajo, en el primer capítulo realizaremos algunas precisiones teórico-conceptuales acerca de las condiciones de emergencia del concepto y noción de “economía popular” y de “sindicalismo de la economía popular” teniendo en cuenta los cambios operados en el mercado de trabajo argentino y, en específico, las transformaciones de las dinámicas de integración social a partir de la categoría central de ‘trabajo’. De este modo, construiremos nuestro enfoque conceptual y refinaremos la definición de nociones en disputa desde distintas teorías del conocimiento.

En el segundo capítulo, llevaremos a cabo un derrotero histórico del mundo del trabajo y de las organizaciones de trabajadores en el contexto nacional; en específico, identificaremos algunas particularidades en torno a las prácticas político-institucionales y de acción colectiva de distintas organizaciones de trabajadores desocupados. Transitaremos las transformaciones del mercado de trabajo y las relaciones laborales-sindicales a lo largo de distintos períodos históricos desde los años setenta hasta la finalización de los dos primeros

mandatos de gobiernos kirchneristas. A partir de esto, realizaremos una genealogía del sujeto de la economía popular que reconstruya la emergencia de las organizaciones de trabajadores desocupados y el proceso de identificación y de diferenciación que llevan a cabo un conjunto de organizaciones de distintas tendencias político-ideológicas hacia su convergencia en una representación corporativa del sector de la economía popular.

En el tercer capítulo, analizaremos las articulaciones político-institucionales que ha entablado la CTEP en relación al Estado nacional y a la CGT, a partir de distintas *coyunturas críticas*; así, rastreamos mecanismos de retroalimentación que reforzaron la recurrencia de una pauta regularizada de interacción entre la CTEP para con el Estado nacional y la CGT, durante el período 2011-2019. A partir de una exploración bibliográfica, identificaremos y describiremos las distintas estrategias políticas y sectoriales que han adoptado distintas organizaciones que constituyeron al sindicalismo de la economía popular, a partir de la identificación de los recursos y capacidades, y de las ideas por parte de distintas organizaciones nucleadas dentro de la CTEP. Asimismo, comprenderemos la forma en que la CTEP ha disputado las prácticas de interacción en relación al Estado nacional y a la CGT, a lo largo de las dimensiones temporales de origen, evolución, y de las implicancias en sentido del reconocimiento formal de la CTEP, y de los arreglos institucionales de ésta como institución sindical.

Por último, planteamos algunas reflexiones finales. Se indicarán algunas consideraciones acerca de la relación institucional entre la CTEP para con el Estado nacional y la CGT, subdividiendo al período estudiado en un primer momento entre 2011-2015, y un segundo momento entre 2015-2019. Así, notaremos dos momentos clave del proceso político de institucionalización de la CTEP, el primero, de fortalecimiento organizativo durante el kirchnerismo y, el segundo, de consolidación a partir del establecimiento de nuevas articulaciones institucionales durante el macrismo. Además, siguiendo a De Sousa Santos (2004), se señalará que el reconocimiento de la CTEP como interlocutor institucional representativo de los trabajadores de la economía popular, por parte del Estado nacional y por la CGT, no ha implicado un límite al proceso de avance de la lógica de exclusión hacia el sujeto de la economía popular sino que, más bien, el reconocimiento ha virado según los distintos ciclos políticos del período.

## **Capítulo 1: Algunas precisiones teórico-conceptuales**

En este capítulo, realizaremos algunas precisiones teórico-conceptuales acerca de las condiciones de emergencia del concepto y noción de “economía popular” y de “sindicalismo de la economía popular”. A fin de contextualizar la aparición de ambos conceptos, haremos un repaso de la situación económica-social nacional en distintos períodos históricos, con el objetivo de ubicar estos conceptos dentro de las distintas condiciones de posibilidad para la emergencia de los mismos. En las siguientes páginas, retrataremos acerca de los cambios operados en el mercado de trabajo argentino y, en específico, en las transformaciones de las dinámicas de integración social a partir de la categoría central de ‘trabajo’. Haremos un recorrido, al mismo tiempo histórico como teórico-conceptual, desde la concepción del trabajo asalariado de mediados del siglo XX hasta una nueva concepción de trabajo “flexible” a partir de la década de los noventa, como fruto de distintas alteraciones del mercado de trabajo que aún mantienen vigencia en el contexto actual.

### 1.1 La institucionalización del modelo sindical argentino y su crisis

Entre mediados del siglo XX y mediados de la década de los setenta, el trabajo asalariado formal y el pleno empleo se consolidaron como dos rasgos característicos del mercado laboral argentino. El mercado de trabajo argentino estuvo fuertemente regulado por las instituciones del trabajo asalariado, las cuales establecieron los distintos derechos laborales de los trabajadores como los de salario mínimo, de indemnización, de sindicalización, entre otros. Esto implicó una excepcionalidad para el caso de Argentina en relación a los distintos países de Latinoamérica, en donde la informalidad del trabajo fuera una característica predominante de la región (Palomino, 2005a). En este sentido, el trabajo asalariado formal supuso una serie de garantías por ley asociadas al salario de los trabajadores, lo cual incluyó el acceso de los mismos a la seguridad social en lo que respecta a la salud y a la previsión mientras que, por contraparte, el trabajo informal supuso la desvinculación del salario a las determinadas garantías del régimen de empleo regulado por el Estado, resultando esto en una relación capital-trabajo arbitraria entre empleadores y trabajadores, y la segregación de estos últimos del sistema de seguridad social.

A mediados de los años cuarenta, desde el Estado se concederían distintas mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores, lo cual produjo un profundo aumento en la capacidad de organización y en el peso político específico de estos a partir, principalmente, del reconocimiento gremial a distintas organizaciones del movimiento obrero. En octubre de 1945, fue decretada la Ley de Asociaciones Profesionales, la cual estableció la estructura organizativa que debían tener las organizaciones sindicales. La sindicalización debió realizarse por rama de actividad económica y no por oficio, siendo el sindicato con mayor cantidad de afiliados quien tendría la personería gremial, es decir, la competencia legal que lo faculta para negociar los convenios colectivos de trabajo<sup>3</sup> con los empleadores, representando este sindicato al conjunto de los trabajadores del gremio (James, 2010). A este respecto, cabe destacar que la central obrera Confederación General del Trabajo (CGT), fundada en 1930, se constituyó como la única estructura sindical centralizada de nuestro país –hasta 1992-, la cual abarcaba las ramas locales por actividad y que ascendía, por intermedio de federaciones nacionales, hacia esta central representativa del conjunto de los trabajadores a nivel nacional. Esta ley, a pesar de haber sido modificada, derogada y ratificada a lo largo de distintos momentos de nuestra historia, fue la que constituyó las bases del modelo sindical argentino, el cual continúa vigente hasta la actualidad.

Desde los años cuarenta hasta mediados de los años setenta, el sector sindical obtuvo un considerable peso social y político, ya sea como actor colectivo o actor político dentro del Partido Justicialista (PJ)-, sin embargo, la trascendencia del sindicalismo decayó desde los años setenta, hasta llegar a su abrupta fragmentación en los noventa. El poder de los sindicatos se vinculó tanto a sus recursos materiales como a su amplia base de trabajadores asalariados afiliados –mayor al cincuenta por ciento, en 1975- en sus estructuras lo cual, en un contexto de mercado de trabajo de plena ocupación, le permitió a los trabajadores tanto el acceso a las listas electorales -a fin de obtener puestos políticos de representación- como así también el acceso a cargos claves en las instituciones laborales del Estado. No obstante, a partir del incipiente aumento

---

<sup>3</sup> La ley de Convenio Colectivo de Trabajo (1953) le da el derecho al sindicato con personería gremial de negociar el salario y las cuotas extraordinarias aplicables al conjunto de los trabajadores de determinada rama de actividad ante los empleadores.

de la desocupación y del deterioro en la calidad del mercado de trabajo en los años de dictadura militar y de transición democrática, el peso social y político de los sindicatos se contrajo, hasta llegar a un cierto repliegue generalizado en los años noventa, en un contexto de abierta desocupación y de fuerte transformación del mercado de trabajo (Palomino, 2005a).

A partir de la crisis económica internacional resultante del alza del precio del petróleo de 1973, comenzaron a tambalear las sociedades de pleno empleo a lo largo y ancho del globo. La crisis económica y de rentabilidad de los sectores empresariales desembocó en una crisis del modelo de la sociedad salarial, emergiendo así nuevas formas alternativas de organización del trabajo hacia una mayor flexibilidad del mundo laboral. La instauración de un nuevo modelo de acumulación global de tipo post-industrial y financiero, y la consecutiva implementación de modelos de flexibilidad laboral a partir de una batería de políticas neoliberales que priorizaron la recuperación de la competitividad empresarial y la optimización de los procesos productivos tecnificados, primero en los países centrales a fines de los años setenta, y posteriormente en Argentina y en distintos países de la región, dieron como resultado un aumento pronunciado del sector informal del mercado de trabajo. En este sentido, Castel (2010) señaló que *“la primera consecuencia de estas orientaciones no es el desmantelamiento completo de la sociedad salarial sino, precisamente, ese deterioro que se caracteriza por la aparición de nuevos riesgos que hacen aleatoria la relación con el trabajo”* (Castel, 2010: 79).

Durante los años noventa, se produjo una profunda modificación en la relación entre el Estado y la sociedad en Argentina. Oszlak (2003) señaló que el Estado argentino atravesó un proceso de transformación, no hacia un Estado mínimo o ausencia del Estado, sino hacia uno de tipo “transversal”, en donde el Estado delegaba funciones ya sea en provincias y municipios –en cuanto a niveles del Estado- o en entes ejecutores y empresas privadas –mercado. En consecuencia, el accionar estatal se vio transformado hacia un rol transversal de “cajero”, el cual tuvo como objetivo principal la recaudación y la transferencia de recursos económicos, priorizando fuertemente la esfera económica de actuación por sobre la social. Esta forma de Estado afectó seriamente a su capacidad de articular los distintos sectores sociales, especialmente al mundo de los trabajadores del mercado laboral siendo que, durante la primera presidencia de

Menem, se dio el quiebre del modelo sindical argentino a partir de un progresivo y abierto aumento de la tasa de desocupación como consecuencia de distintas políticas económicas neoliberales<sup>4</sup>, las cuales constituyeron a las reformas laborales del período<sup>5</sup> (Palomino, 2005a).

El movimiento obrero organizado argentino sufrió múltiples fracturas durante los años noventa, pudiéndose destacar al menos tres tendencias principales de organización sindical: la CGT “oficial”, el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA), y la Central de Trabajadores de la Argentinos (CTA). Por una parte, la CGT “oficial” fue el sector sindical predominante de la CGT, el cual siguió una estrategia “conservadora adaptativa” de negociaciones para con el gobierno de Menem; por otra parte, el MTA fue una corriente interna “disidente” de la CGT creada en 1994, la cual disputó la orientación general de la central ante el gobierno y; por último, la CTA se conformó como nueva central sindical alternativa en 1996 (Congreso de los Trabajadores Argentinos desde 1992-1996, desde donde se alzaron distintos sindicatos del sector público en contraposición al modelo único de la CGT), la cual contuvo en su interior principalmente a distintos sindicatos relacionados al sector de trabajadores estatales y que, además, se alzó como un nuevo modelo de sindicalismo de tipo autónomo respecto del estado, partidos políticos, o grupos económicos (Armellino, 2004; Novick, 2016; Palomino, 2005a).<sup>6</sup>

El modelo sindical que se instauró desde la central sindical de la CTA tuvo varias novedades planteadas en su estatuto, entre ellas, podemos destacar la afiliación libre y la elección directas de sus miembros. En relación a la afiliación directa, los trabajadores podían afiliarse tanto en la modalidad tradicional a través de los sindicatos por rama de actividad como así también de forma individual directa a la central, emergiendo esta última forma de afiliación como vía por la cual distintos trabajadores que quedaron por fuera del mercado formal de trabajo pudieron organizarse de modo sindical. En relación a la elección

---

<sup>4</sup> Entre estas políticas se pueden destacar las leyes de Emergencia Económica –de la cual se desprende la Ley de Convertibilidad (1991) y la ley de Reforma del Estado –la cual implica principalmente la descentralización administrativa y la privatización de empresas-, ambas leyes del año 1989.

<sup>5</sup> Entre los decretos-ley laborales del período podemos destacar: La regulación y prohibición de las huelgas en los servicios públicos (1990); Ley de Empleo (1991), la cual introdujo modalidades precarias de contratación y modificación en las indemnizaciones por despido; entre otras.

<sup>6</sup> En el capítulo dos de este trabajo, expondremos mayores precisiones sobre la crisis del sindicalismo durante los años noventa.

directa, esto planteó que las autoridades sindicales –ya sea nacional, provincial o municipal- debían ser elegidos por medio del voto de los afiliados, y no por medio de congresos como sucedía en la CGT (Armellino, 2004). La CTA sería caracterizada por Palomino (2005b) de la siguiente forma:

*“En cierta manera, la CTA actúa como un paraguas que alberga el desarrollo de diversas organizaciones, y como un ómnibus que recoge demandas y reivindicaciones de diverso tipo, orientadas por una estrategia claramente movimientista y extendida por todo el territorio nacional”* (Palomino, 2005b: 23).

Conforme a esta caracterización, cabe resaltar que desde la CTA se planteó como objetivo la representación de distintos sectores de trabajadores los cuales no tenían –o hubiesen perdido- lugar en la CGT, ya sea por haber quedado excluidos de las tomas de decisiones de la CGT –como es el caso de los trabajadores de los sindicatos que se desprenden de la central-, ya sea por la pérdida de su calidad de trabajadores formales en detrimento del trabajo precarizado, o por su calidad de trabajadores desocupados –lo cual incluía al heterogéneo y creciente sector de movimientos de desocupados de época.

La erosión del mundo del trabajo asalariado, además de resquebrajar la unidad del movimiento obrero organizado en sindicatos nucleados en la CGT, también fue el causante de la emergencia de nuevos actores sociales los cuales comenzaron a disputar el terreno de la representación del mundo del trabajo: los movimientos sociales de trabajadores desocupados –o movimiento piquetero. Los trabajadores que fueron alcanzados por la tasa de desocupación, así como también aquellos que no podían ingresar al mercado de trabajo, comenzaron a construir lazos recíprocos de sociabilidad desde distintas organizaciones sociales de base territorial a partir, en primera instancia, de sus necesidades de subsistencia y, fundamentalmente, debido al quiebre de las instituciones y mecanismos de integración social consolidados a lo largo del siglo XX (Palomino, 2005b). Las distintas organizaciones socio-territoriales de los noventa fueron agrupados bajo la denominación de “movimiento piquetero”, ya que las distintas organizaciones compartían tres rasgos comunes. En primer lugar, un nombre “piqueteros”, que fue el agente principal de las acciones; segundo, un repertorio común de acción, lo cual incluyó el corte de ruta; el funcionamiento asambleario; las puebladas y, por último, el trabajo territorial comunitario –desarrollado a partir de la demanda de trabajo digno y de planes sociales (Svampa y Pereyra, 2005).



Como consecuencia de esta nueva realidad, desde fines del siglo XX –y hasta la actualidad- se ampliaron los debates académicos relacionados al deterioro de las condiciones laborales en general, y a la precarización y exclusión del mercado de trabajo en particular. En estos nuevos debates, los movimientos sociales fueron pensados como respuestas sociales a la descolectivización de vastos sectores sociales y que, consiguientemente, emergieron de los esfuerzos autónomos de crear -y recrear- nuevas formas de articulación social y laboral por parte de los trabajadores desocupados, en un contexto de preponderancia del mercado como articulador social por sobre el Estado. En el marco de estos debates, este trabajo de investigación busca encuadrarse dentro de las discusiones contemporáneas acerca de esta problemática.

### 1.1.1 Nuevas perspectivas sobre la economía: economía social y popular

Partiendo de una crítica a la economía clásica, surgieron en Latinoamérica nuevas perspectivas vinculadas a la “economía social” y/o “economía popular” hacia fines del siglo XX, las cuales buscaron diferenciarse de los trabajos sobre economía informal como contrapunto de la economía formal clásica, poniendo especial énfasis en aspectos de movilización territorial y activación económica de aquellos trabajadores desocupados que quedaron ya no solo por fuera del mercado formal de trabajo, sino que incluso del mercado informal. Las actividades económicas que se incluyeron en el ámbito de la economía social o popular son aquellas que, partiendo de la falta de oportunidades del mercado de trabajo -debido a un nuevo modelo de acumulación de capital no basado en el trabajo asalariado-, emergieron de la creatividad de los excluidos como fenómeno de proliferación de estrategias individuales y colectivas de sobrevivencia en pos de dar respuesta a las necesidades básicas de subsistencia a través del trabajo (Palomino, 2003; Scarria Icaza y Tiribia, 2004; Maldovan Bonelli, 2018). Como ejemplo concreto de estas formas nuevas de trabajo, las cuales tienen como característica principal la ausencia (o poco claridad) de una relación patrón-trabajador, podemos destacar: cooperativas, micro-emprendimientos y trabajo por cuenta propia, talleres familiares, trabajo doméstico y de cuidado, etcétera.

Explorando la bibliografía, encontramos que quien más ha incursionado en el campo de investigación de la economía social y popular en Latinoamérica

ha sido el economista J.L. Coraggio. Este define a la economía popular, desde una definición sustantiva de la economía<sup>7</sup>, como:

*“La economía de las y los trabajadores, de las y los que viven o quieren vivir de su trabajo, la economía de sus familias, comunidades, asociaciones, redes y organizaciones. De los que tienen recursos materiales acumulados limitados, que dependen fundamentalmente de la continua realización de su fuerza de trabajo para sobrevivir y sostener proyectos de vida digna”* (Coraggio, 2018: 9).

Siguiendo al autor, la economía popular tiene como fin la reproducción ampliada de la vida y abarca, por tanto, a *los-que-viven-de-su-trabajo*; de este modo, se ven incluidos todos aquellos trabajadores que ven seriamente deteriorada su calidad de vida en los casos en que no pueden realizar sus prácticas de trabajo, incluyendo tanto asalariados en relación de dependencia como no asalariados, tanto a quienes tengan derechos reconocidos en sus contratos laborales como aquellos precarizados. En esta medida, la economía popular incluye un heterogéneo mundo tanto de los trabajadores excluidos del mercado de trabajo como así también de los trabajadores incluidos, los cuales dependen de forma inelástica del día a día laboral para no perder de forma drástica su capacidad de reproducción de la vida.

Por otra parte, encontramos que Scarria Icaza y Tiribia (2004) definen el concepto de economía popular como:

*“el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales”* (Scarria Icaza y Tiribia, 2004: 173).

Las autoras señalan que esta definición de economía popular remite a dos cuestiones fundamentales: (1) *Refiere a una dimensión de la economía que trasciende a la obtención de ganancias materiales y está estrechamente vinculada a la reproducción ampliada de la vida*. Lo cual implica que, bajo relaciones sociales arraigadas en valores de reciprocidad, los actores de la economía popular desarrollan estrategias de trabajo que buscan tanto una ganancia monetaria como así también la creación de condiciones que

---

<sup>7</sup> Entendiendo a la economía como “el sistema de instituciones dirigido a organizar el proceso económico de modo que asegure la realización de las necesidades de la población de una sociedad, con o sin acumulación” (Coraggio, 2018: 9).

contribuyan al proceso de formación humana como la socialización de la cultura, salud, vivienda, etcétera; y (2) *refiere a un conjunto de prácticas que se desarrollan entre los sectores populares, manifestándose y adquiriendo diferentes configuraciones y significados a lo largo de la historia de la humanidad.* Esta última cuestión supone dos dimensiones de esta economía: la primera, involucra la forma en que la economía popular se presenta en la cotidianidad, como la forma en que los sectores populares producen y reproducen su existencia y, la segunda, remite al sentido que esta economía asume en cada espacio y tiempo histórico.

Por último, destacamos que Gago et al. (2018) señalan que la noción de “economía popular” debe ser problematizada entendiendo a esta como poseedora de una diversidad de contenidos dependiendo de la escala geográfica que tomemos como nivel de análisis; es decir, que debe hablarse de economías populares -en plural. Estos autores sitúan a las economías populares en un “entre” -como espacio de oscilación y de problematización-, abierto a una experimentación tanto teórica como práctica de formas productivas, de construcciones populares creativas e innovadoras de vínculos sociales y de comercialización, sin un marco preestablecido que señale las formas de confrontar las relaciones de explotación y dominio del capitalismo.

En su trabajo, los autores hacen un especial énfasis en la noción de *emergencia* de las economías populares, como una formación histórica determinada. Esta emergencia de la noción de economías populares *ensambla y compone temporalidades, espacios y analíticas críticas<sup>8</sup> de actividades y circuitos de las sociedades contemporáneas.* Por una parte, en términos temporales, las economías populares surgen ante la desestructuración neoliberal del mundo del trabajo asalariado y de la implantación de regímenes laborales flexibles y desprotegidos –de forma global a partir de la crisis del petróleo, de forma particular en Argentina a partir de la década de los noventa-, por otra parte, en términos espaciales, aparecen sobre todo en las zonas y barrios marginales y periféricos de las grandes metrópolis latinoamericanas. Así, a razón de estos autores, la noción de “economías populares” emerge como una

---

<sup>8</sup> Gago et al. (2018) señalan que el estudio de las economías populares podrían ser trazados de forma analítica con los estudios de economía feminista, economías políticas críticas, etcétera a fin de trazar una genealogía que conecte las distintas críticas esgrimidas a la ciencia económica convencional.

apuesta analítica tanto teórico-práctica como política, surgiendo como una definición en pugna en la América Latina actual, y ligada a un debate que es a la vez epistemológico, conceptual y político.

### 1.1.2 Nuevas perspectivas sobre las organizaciones de trabajadores

Hacia fines de los años noventa, surgieron en el mundo académico nuevas perspectivas vinculadas a la concepción de una “nueva cuestión social”. La nueva cuestión social se constituiría sobre la base de nuevas formas de conflictividad surgidas de un proceso irreversible debido a una ruptura en la sinergia existente entre el crecimiento económico, el pleno empleo, el desarrollo de los derechos de los trabajadores y de la protección social de las décadas precedentes (Castel, 1997). En función de estas nuevas consideraciones, partiendo de una crítica a la definición “por la negativa” –que implican las categorías de “excluidos”; “informales”; entre otras, las cuales sugieren estar afuera de, carecer de, etcétera- de aquellos trabajadores que quedaron por fuera del mercado formal de trabajo, emergieron nuevas perspectivas vinculadas al análisis de estos trabajadores en clave del poder de agencia de estos sectores, de sus luchas y disputas (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018)

Por otra parte, en cuanto al contexto político, cabe mencionar que desde comienzos del siglo XXI fue cambiando el clima de ideas político-ideológicas de América Latina, a partir de la irrupción de diversos gobiernos progresistas a lo largo de los distintos países de la región, desplazando el eje del predominio total del mercado sobre la sociedad hacia posiciones más estado-céntricas. En Argentina, la crisis institucional de diciembre del año 2001 marcó un estallido social que concilió el descontento de amplios sectores medios de la población junto al fastidio de larga trayectoria de distintos sectores populares, lo cual provocó un punto de inflexión entre los años noventa y el precedente ciclo de gobiernos kirchneristas. En relación a este punto de quiebre, cabe destacar que las nuevas organizaciones y movimientos sociales que emergieron como protagonistas de este nuevo tiempo pudieron colocar en la agenda pública varias de sus reivindicaciones.

En el marco de esta transición de época, Zibechi (2003) expuso algunas características comunes de los nuevos movimientos sociales de América Latina, los cuales emergerían como respuesta a la oleada neoliberal de los años ochenta

y noventa, oleada la cual “(...) *trastocó las formas de vida de los sectores populares al disolver y descomponer las formas de producción y reproducción, territoriales y simbólicas, que configuraban su entorno y su vida cotidiana*” (Zibechi, 2003: 185). Entre las características expuestas por el autor, podemos destacar, en primer lugar, un *arraigo territorial*, el cual surgió como respuesta estratégica de estos sectores a la crisis de la “vieja territorialidad” de la fábrica, e incluso de la hacienda. En segundo lugar, estos movimientos trabajarían por *la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales*, punto que surge a partir de la exclusión *de facto* que padecen estos sectores al no gozar de los derechos plenos que supone la noción de ciudadanía. Por último, destacamos el rasgo de *las formas de acción autoafirmativas* por las cuales los nuevos movimientos sociales se harían visibles en el espacio público, disputando y reafirmando sus rasgos e identidades así como también sus demandas, en contraposición a la huelga como forma de acción de antaño (Zibechi, 2003).

Además de exponer las características comunes de los nuevos movimientos sociales de América Latina, este autor también realizó una interesante observación, en lo que a este trabajo concierne, acerca de las articulaciones entre los distintos movimientos sociales. Señaló que, si bien los grupos de base se mantuvieron pegados al territorio y establecieron relaciones predominantemente horizontales, la articulación y coordinación de acciones entre distintas organizaciones sociales, más allá de localidades o regiones, podría suponer ingresar en el terreno de la representación. No obstante, este punto quedó más como debate abierto que como un asunto desarrollado.

En adición a la mirada de Zibechi (2003), Dyszel et al. (2004) realizaron algunas reflexiones en torno a algunos aspectos que pudieran contribuir a caracterizar formas de acción colectiva de raíz sindical que excediesen el marco de las relaciones laborales tradicionales. A fin de realizar sus contribuciones, estos autores partieron del concepto de “sindicalismo de movimiento social”, de la obra *Workers in a Lean World. Unions in The International Economy* del autor Moody, K. El concepto es definido en ese trabajo de la siguiente manera:

*“El sindicalismo de movimiento social implica una orientación estratégica activa que utiliza lo oprimido y explotado con más fuerza de la sociedad, generalmente los trabajadores organizados, para movilizar aquellos que son menos capaces de sostener una automovilización:*

*el pobre, el desempleado, los trabajadores informales, las organizaciones barriales*" (Moody, 1997:59 en Dyszel et al., 2004: 19).

Las condiciones para la aparición de un sindicalismo de movimiento social son situadas en un escenario de capitalismo avanzado, configurado por tres rasgos fundamentales: el auge de neoliberalismo instrumentado desde las políticas gubernamentales, la profundización de la integración económica internacional, y los cambios en los procesos productivos. De este escenario, se derivaría una asunción principal: la alteración en la estructura de la fuerza de trabajo, lo cual fuese la base de la fragmentación de la clase trabajadora.

Respecto de este planteo sobre la noción de sindicalismo de movimiento social, Dyszel et al. (2004) señalan algunas dificultades que presentaría esta modalidad sindical. En primer lugar, se realiza una crítica al amplio y difuso concepto de clase propuesto por Moody, quien da por supuesto que los intereses de los sujetos del sindicalismo de movimiento social están inconfundiblemente asociados al tejido de lazos con los sindicatos. La segunda crítica, corresponde a la falta de claridad en si esta nueva modalidad de acción sindical constituye una orientación, una forma de organización o una estrategia. En tercer lugar, se señala la carencia de una dimensión histórica, la cual contemple la sedimentación de sentidos y prácticas como terreno sobre el cual es posible entender la constitución y redefinición de identidades y de lógicas de articulación. Por último, se señala una escasa atención a la dimensión de la ciudadanía.

Estos autores desarrollan las principales implicancias de la dimensión de la ciudadanía en contraposición a la concepción de clase, desde donde se puede comprender a los distintos sectores sociales que comprenden las experiencias de los "nuevos sindicalismos" a partir de ser concebidos como expresiones de sujetos de derechos. En este marco, se describe a estos sindicalismos como:

*"(...) los fenómenos de organizaciones sindicales que despliegan prácticas no restringidas a la representación de la fuerza de trabajo sindicalizada a través de la negociación colectiva o de su participación e influencia política a través de partidos políticos a la hora de inscribir sus reivindicaciones en el espacio comunitario"* (Dyszel et al., 2004: 24).

A partir de la no restricción de las prácticas de los nuevos sindicalismos a una determinada tarea, la perspectiva de los derechos admitiría la posibilidad de reconocer la sedimentación de diversos sentidos y prácticas en torno a las cuales

se construyen y redefinen las identidades –siempre inestables- de los distintos sectores sociales que se inscriben en el espacio público (Dyszel et al., 2004). Asimismo, la perspectiva de los derechos permitiría situar al Estado como el blanco de las demandas, siendo esta institución el garante último de los derechos del ciudadano, además de tener las competencias de instituir nuevos derechos.

### 1.2 Una aproximación al sindicalismo de la economía popular en Argentina

El sindicalismo de la economía popular en Argentina puede entenderse desde la definición de “nuevos sindicalismos” anteriormente expuesta, no obstante, podríamos mejor reemplazar el lugar de “espacio comunitario” por el de “espacio público” debido a, como veremos en este trabajo, la considerable trascendencia que ha logrado la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular dentro del contexto nacional del período analizado.

A partir del derrotero histórico-conceptual que hemos desarrollado en este capítulo, podemos apuntar algunos rasgos distintivos de la CTEP como sindicato de la economía popular. En primer lugar, podemos indicar que la CTEP aparece como el resultado de la articulación de dos estrategias: la diversificación de las prácticas laborales de los sectores populares no asalariados y el despliegue de nuevos reclamos al Estado centrados en la construcción de una nueva legitimidad y normatividad del supuesto “nuevo sujeto trabajador” (Maldovan Bonelli et al, 2017a). En segundo lugar, podemos señalar que la CTEP se planteó como objetivo auto-configurarse como una organización sindical de representación de los trabajadores de la economía popular, siendo los trabajadores de la economía popular el “nuevo sujeto trabajador”; para este fin, se dedicó a crear e instalar en el espacio público demandas específicas y/o corporativas, pero también generales (Muñoz y Villar, 2017). Por último, podemos destacar el carácter innovador de la CTEP, ya que la auto-configuración de sí misma como organización sindical supuso la organización del sujeto popular en clave de trabajador, conciliando dos tradiciones hasta entonces paralelas: uno, la tradición del movimiento sindical encargada de la exclusiva agremiación y defensa de los trabajadores formales y, dos, la tradición de los movimientos y organizaciones sociales que, si bien ya venían organizando al sujeto popular y habían tenido algunas experiencias de organización sindical, no habían formalizado una única organización sindical de la envergadura de la

CTEP, ni habían desarrollado alianzas estratégicas con otros actores de la arena sindical como la CGT y la CTA (Bruno et al, 2017).

Tomando en consideración estos tres rasgos anteriormente expuestos, consideramos que la CTEP inscribe sus reivindicaciones en el espacio público antes que en el comunitario debido a las siguientes razones. Como primer punto destacamos que, a lo largo del desarrollo de este trabajo, encontraremos algunos aspectos estructurales que causaron la masificación de trabajadores por fuera de las relaciones laborales formales y, como fenómeno derivado de esto, la emergencia de pujantes reivindicaciones hacia el Estado que exceden el ámbito de lo comunitario, transformándose en una problemática institucional de agenda nacional. Como segundo punto, destacamos que encontraremos en este trabajo la emergencia de la CTEP como organización sindical innovadora, la cual logra instituir una nueva normatividad jurídica a nivel nacional en torno al nuevo sujeto trabajador que nace desde los márgenes del mercado formal de trabajo. En este sentido, si bien la respuesta organizativa de los sectores populares surge desde lo comunitario, también podemos señalar que desde la CTEP se instaló el problema de la falta de empleo formal como una situación paradigmática. Así, la nueva institucionalidad lograda a partir de la demanda de la CTEP refiere más a una dinámica contenciosa por parte de la misma en relación al Estado nacional, antes que a una dinámica comunitaria. Tercero, y como último punto, en este trabajo distinguiremos el salto cualitativo que significó la constitución y consolidación de la CTEP respecto de las organizaciones pre-existentes, resultando esto en la posibilidad de articulación de la misma en relación a la central obrera CGT. De este modo, identificaremos el proceso institucional por el cual distintas organizaciones sociales que se desempeñaban en el ámbito de lo comunitario pasaron a ejercer un rol de implicancias nacionales antes que comunitarias –aunque no apartando su rol comunitario.

### 1.3 Conclusión: Las nociones de “economía popular” y de “sindicato de la economía popular”

A lo largo de los apartados anteriores, hemos visto el trayecto que va desde la consolidación del mercado formal de trabajo en Argentina bajo una situación de pleno empleo, y la consecuente institucionalización del modelo sindical argentino, hasta las causas que llevaron a la desarticulación del mercado de trabajo local y, por consiguiente, a la fragmentación del movimiento obrero



históricamente representado en la CGT. Ante este escenario, hemos repasado algunos aportes acerca de las formas en que se han materializado nuevas acepciones sobre economía y sobre cómo han surgido nuevas formas de organización por parte de los nuevos colectivos sociales de trabajadores que han quedado en los márgenes del mercado formal de trabajo y, consecuentemente, fuera del ámbito de representación de las organizaciones sindicales formales.

En este apartado, con la intención de mixturar lo desarrollado previamente con lo expuesto en las siguientes líneas, nos interesa introducir algunas apreciaciones que realizó De Sousa Santos (2004) acerca de los fundamentos de la democracia y del Estado, a fin de comprender de una mejor forma la manera en que entenderemos en este trabajo a las nociones de “economía popular” y de “sindicalismo de la economía popular”.

De Sousa Santos (2004) señaló que la lógica operativa que dio legitimidad a la instauración de los Estados y la democracia se sustenta bajo el criterio de ciudadanos incluidos/excluidos; así, bajo la instauración de los Estados y de la democracia, se pre-supone la ausencia de excluidos como base de su legitimidad. Asimismo, podemos decir que el autor considera que el trabajo formal fue la vía de acceso a la ciudadanía (inclusión) por parte de las personas, ya que el conjunto de los derechos civiles, políticos, sociales, etcétera, fueron extendidos hacia los trabajadores a partir de las distintas luchas obreras de antaño. Sin embargo, el autor también señaló, respecto del “contrato social” que instauró al Estado y la democracia, que existe en la actualidad una manifestación estructural de un proceso de avance de la lógica de la exclusión por sobre la lógica de la inclusión que puede rastrearse, al menos, desde la caída del Muro de Berlín en 1989. El avance de la lógica de la exclusión queda posibilitado a partir del aumento exponencial de la precariedad, resultando esto en una des-socialización de la economía a nivel mundial, pero que afecta en mayor medida a los países periféricos. Teniendo en cuenta este preocupante escenario, el autor llama a construir un nuevo contrato social que logre neutralizar a la lógica de la exclusión, centrando su atención en dos ejes esenciales interdependientes pero diferenciados: (1) la reconfiguración del Estado como novísimo movimiento social y (2) el redescubrimiento democrático del trabajo. En este trabajo, nos interesaremos por el último eje. Además, en relación al redescubrimiento democrático del trabajo, el autor expone cuatro condiciones para tal fin: el reparto

democrático del trabajo; la separación entre el trabajo productivo (*economía real*) y el capitalismo financiero (*economía de casino*); el reconocimiento del polimorfismo del trabajo; y la reinención del movimiento sindical. En cuanto a estas condiciones, en este trabajo recogemos específicamente las últimas dos.

Por una parte, en cuanto al reconocimiento del polimorfismo del trabajo por parte del Estado argentino y la CGT, destacaremos ahora qué entenderemos en este trabajo como “economía popular” y, en sí mismo, al trabajo dentro de esta economía. Podemos señalar que la visión de Coraggio (2018) sobre la economía popular, quien parte de una definición sustantiva de la economía, no resulta de utilidad para los fines de nuestro trabajo, ya que aquí buscamos comprender a la economía popular desde una definición política de la economía en clave de derechos. En cuanto a la definición de Scarria Icaza y Tiribia (2004), destacamos como útil, sobretudo, la referencia a que la economía popular se manifiesta *adquiriendo diferentes configuraciones y significados a lo largo de la historia de la humanidad*, siendo así que el significado de esta economía asume distintas formas en cada espacio y tiempo histórico. En esta misma línea, Gago et al. (2018) entienden a la noción de economía popular como poseedora de una diversidad de contenidos dependiendo de la escala geográfica que tomemos como nivel de análisis, señalando la existencia de una variedad de economías populares. Además, sitúan a la noción de “economías populares” como una apuesta analítica tanto teórico-práctica como política, siendo una definición en pugna en la América Latina actual, y ligada a un debate que es a la vez epistemológico, conceptual y político.

Por fuera del ámbito académico resaltamos, por una parte, que la noción de “economía popular” es definida, por parte de los trabajadores organizados en la CTEP en Argentina, como “*los procesos económicos inmersos en la cultura popular, basados en medios de trabajo accesibles y al trabajo desprotegido*” (Grabois y Pérsico, 2019: 33). En este sentido, se expone que los procesos económicos nacen de las periferias urbanas y rurales como espontánea resistencia económica frente a la exclusión social<sup>9</sup>; se identifica que la producción no se organiza a partir de una racionalidad empresarial o ideológica

---

<sup>9</sup> En el cuadernillo se señala que la economía popular es, ante todo, la economía de los excluidos, “pues está conformada por todas las actividades que surgieron como consecuencia de la incapacidad del mercado para ofrecernos a todos un trabajo digno y bien remunerado (...)” (Grabois y Pérsico, 2019: 33).

específica, sino que parte desde la realidad de distintas culturas populares; se indica que la relación entre los trabajadores y sus medios de producción y de trabajo no es de propiedad sino de posesión y; por último, se entiende al trabajo como desprotegido debido a la omisión del Estado en garantizar la protección de las leyes al trabajo en todas sus formas<sup>10</sup>. Y, por otra parte, puntualizamos que la noción de “economía popular” también sería reconocida por parte del Estado nacional en el año 2017, a partir de la reglamentación de la Ley de Emergencia Social (27345/16) –lo cual veremos en el capítulo 3-, siendo este tipo de economía reconocida como:

“toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo” (Decreto 159/17 en Hopp, 2017: 24).

En suma, a partir del reconocimiento de la economía popular tanto por parte de los trabajadores agrupados en la CTEP, como así también por parte del Estado argentino, entenderemos en este trabajo a la economía popular, siguiendo a Scarria Icaza y Tiribia (2004), como un tipo de economía que adquiere una determinada configuración y significado en el espacio-tiempo histórico de la Argentina contemporánea y, siguiendo a Gago et al. (2018), situamos a la escala nacional como nivel de análisis, asumiendo así la definición propuesta por el Decreto 159/17. De este modo, en este trabajo entenderemos a la “economía popular” como “toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar” (Decreto 159/17 en Hopp, 2017). Además, entenderemos a los “actores” de dicha economía como trabajadores de la economía popular, en tanto acordamos con Gago et al. (2018) en concebir a la economía popular como una apuesta analítica tanto teórico-práctica como política, y coincidimos con De Sousa Santos (2004) en entender al trabajo formal como tipo ideal de relación laboral cada día más alejado de la realidad del mercado de trabajo en el mundo en general y en la Argentina en particular.

---

<sup>10</sup> Artículo 14bis, Constitución Nacional Argentina.

Por otra parte, en relación a la reinención del movimiento sindical, De Sousa Santos (2004) expone que el sindicalismo debería revalorizar y reinventar la tradición de solidaridad y reconstruir sus políticas de antagonismo social, señalando que la concertación social debe ser, en un contexto de globalización del capital, una cuestión de lucha por la calidad y la dignidad de la vida antes que por intereses sectoriales de una clase trabajadora cada vez más segmentada. En este sentido, tomaremos como referencia al movimiento obrero argentino en general, pero a la central Confederación General del Trabajo en particular. A partir de esto, siguiendo a Maldovan Bonelli y Ynoub (2018), entenderemos al trabajador de la economía popular como un sujeto con poder de agencia, es decir, con capacidad de respuesta colectiva frente a cambios estructurales. Por otra parte, siguiendo a Zibechi (2003), interpretaremos las articulaciones y coordinación de acciones halladas por parte de distintas organizaciones socio-territoriales como prácticas socio-políticas dentro del ámbito de la representación. Por último, según lo expuesto por Dyszel et al. (2004), asimilaremos a la CTEP a una organización sindical encuadrada dentro de los “nuevos sindicalismos”, la cual es representativa de los trabajadores de la economía popular, y que surge como respuesta colectiva a un proceso de exclusión social, a través de la coordinación de acciones entre organizaciones sociales preexistentes.

Así, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular será entendida como una organización sindical de nuevo cuño, representativa de los trabajadores de la economía popular, la cual despliega una multiplicidad de prácticas y acciones que logran inscribir las reivindicaciones del sector dentro del espacio público. Entenderemos a las reivindicaciones de la CTEP en clave de derechos, situando a la CGT como central sindical que representa al conjunto del mundo del trabajo –y por lo tanto, también a los trabajadores de la economía popular- y situando al Estado nacional argentino como el garante último de los derechos del ciudadano; por consiguiente, siguiendo a De Sousa Santos (2004), identificamos a ambas instituciones como un límite al proceso de avance de la lógica de exclusión en relación a los trabajadores de la economía popular en nuestro país, en el momento histórico contemporáneo.

## **Capítulo 2: La emergencia del sujeto de la economía popular en Argentina**

En este capítulo, llevaremos a cabo un derrotero histórico del mundo del trabajo y de las organizaciones de trabajadores en el contexto nacional. En específico, identificaremos algunas particularidades en torno a las prácticas político-institucionales y de acción colectiva de distintas organizaciones de trabajadores informales y de desocupados, analizando las dimensiones de recursos, capacidades y procesos enmarcadores. Advertiremos las variaciones del mercado de trabajo y las relaciones laborales-sindicales a lo largo de distintos períodos históricos que van desde los años setenta hasta la finalización de los dos primeros gobiernos kirchneristas. Por último, realizaremos una genealogía del sujeto de la economía popular en Argentina, reconstruyendo la emergencia de las organizaciones de trabajadores desocupados y trazando el proceso de identificación y diferenciación que llevaron a cabo un conjunto de organizaciones de distintas tendencias político-ideológicas hasta su convergencia en una representación corporativa del sector de la economía popular.

### 2.1 Del quiebre del modelo de desarrollo en los setenta a la crisis de hiperinflación

A partir de la crisis económica internacional resultante del alza del precio del petróleo de 1973, comenzó a tambalear al capitalismo industrial y las sociedades de pleno empleo a lo largo y ancho del globo. La crisis económica y de rentabilidad de los sectores empresariales desembocó en una crisis del modelo de la sociedad salarial, resultando esto en la necesidad por parte de los empresarios de modificar las reglas del mundo laboral hacia una mayor flexibilización, en pos de obtener mayores beneficios (Castel, 2010). Ante esto, en distintos países se inició un proceso de reconfiguración del régimen del capitalismo internacional, lo cual significó un punto de inflexión en la relación capital-trabajo. La instauración de los modelo de flexibilidad laboral, primero en los países centrales y posteriormente en los países periféricos, dieron como contrapartida un proceso de mayor tecnificación del capital en los distintos países del globo y esto generó, al mismo tiempo, un proceso de globalización del mercado económico de capitales tanto productivos como financieros, resultando esta transformación productiva en un incremento exponencial del fenómeno de la financiarización del régimen capitalista. Esta gran transformación implicó un

cambio tanto en las maneras de producir y de intercambiar como en los modos de regulación que fueron parte del capitalismo industrial anterior a la crisis. En este sentido, Castel (2010) señaló que la sociedad salarial se encuentra, desde entonces, en una situación de deterioro, lo cual implicaría que *“la estructura de este tipo de sociedad se mantiene mientras que su sistema de regulaciones se fragiliza”* (Castel, 2010: 78). En esta línea, podemos remarcar que el sistema de regulaciones laborales toma fuerte relevancia para nuestro análisis, lo cual concierne directamente a la relación entre el capital y el trabajo.

La instauración de un nuevo régimen de capitalismo global de tipo post-industrial y financiero vino de la mano de un nuevo clima de ideas en lo que respecta a las formas de relación social y a la articulación entre la política y la economía. En todo el mundo, comenzaron a difundirse preceptos sobre la liberalización de los mercados a partir de una serie de reformas económicas estructurales que implicaron el no entrometimiento de los Estados en las relaciones económicas y laborales, lo cual suponía el debilitamiento de las fronteras entre lo nacional-estatal y lo internacional, y que en suma constituyó el inicio de un proceso de globalización neoliberal. En América Latina, este clima de ideas favoreció la implementación de modelos de flexibilidad laboral que trajeron como consecuencia el aumento del sector informal del mercado de trabajo y una consiguiente descolectivización de los trabajadores e implicó, al mismo tiempo, la desarticulación de las matrices nacionales-populares<sup>11</sup> de movilización en los distintos países de la región (Garretón Merino, 2002).

En lo que respecta al escenario nacional cabe destacar, primeramente, que el mundo del trabajo y de las organizaciones de trabajadores en Argentina se reguló de forma consolidada entre mediados de los cuarenta y mediados de los setenta, constituyéndose así el modelo de relaciones laborales argentino, construido y legitimado por los sectores nacionales del empresariado -agrupados en la Confederación General Económica- y del movimiento obrero organizado -agrupados en la Confederación General del Trabajo. El modelo nacional de relaciones laborales se basó en una fuerte normativa de negociación de los convenios colectivos de trabajo (Ley 14250/53) entre el capital y el trabajo, de

---

<sup>11</sup> La matriz nacional-popular, en términos típicos-ideales, implica la fusión entre los componentes de Estado, partidos políticos y actores económico-sociales, en donde el Estado juega un papel referencial (Garretón Merino, 2002).

carácter centralizado, e impulsado, facilitado y garantizado por el Estado desde el Ministerio de Trabajo. Bajo la Ley de Asociaciones Profesionales (23852/45), la cual estableció la estructura organizativa de las organizaciones sindicales del movimiento obrero, el sindicato con mayor cantidad de afiliados por rama de actividad, y con personería gremial, podía negociar los convenios colectivos con los empleadores de determinada actividad económica, representando este sindicato al conjunto de los trabajadores del sector. En este marco, desde la matriz nacional-popular argentina, ambos sectores presionaban sobre el Estado por una justa distribución de la riqueza, a fin de obtener beneficios económicos equilibrados para ambas partes (James, 2010; Palomino, 2005a).

En nuestro país, si bien la desarticulación de la matriz nacional-popular se dio recién en los años noventa, puede señalarse el origen del debilitamiento de dicha matriz a partir de un rotundo cambio en el modelo de desarrollo argentino que tuvo comienzo durante el proceso de dictadura militar del período 1976-1983. La política económica del ministro de economía Martínez de Hoz implicó, en una primera fase, políticas ortodoxas como las de liberalización económica, recorte del gasto público y quita de controles de precios, al mismo tiempo que los salarios quedaban congelados y se anulaban las negociaciones paritarias. En una segunda fase, el Ministro adoptó un enfoque monetario de la balanza de pagos, implementando una estrategia de fijación del tipo de cambio mediante devaluaciones programadas y la apertura al ingreso de capitales extranjeros vía liberalización del mercado de capitales. Este esquema monetario constituyó un modelo de desarrollo de tipo financiero –sustituyendo al modelo de desarrollo de tipo endógeno vigente hasta entonces-, el cual fue financiado mediante créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y que dejó, como resultado, el aumento de la deuda externa Argentina desde siete mil millones de dólares en 1976 a cuarenta y cinco mil millones en 1983 (Belini y Korol, 2012).

Durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989), las estrategias de desarrollo económico del gobierno nacional fueron coartadas por los pagos de vencimiento de las deudas contraídas durante el gobierno militar, lo cual requería de constantes superávits en la balanza de pagos. El proyecto nacional-popular de dinámica de puja distributiva entre los sectores empresariales y sindicales nacionales se vio fuertemente afectado por las imposiciones económicas del FMI y de inversores internacionales (Palomino, 2005a). El Estado debió acumular

reservas para atender principalmente los servicios de deuda antes que a los reclamos de los sectores nacionales, lo cual incidió negativamente sobre el plan de desarrollo económico generando una fuerte inestabilidad, planes de corto plazo, y tensiones inflacionarias. Hacia 1989, en contexto de campaña electoral, se aceleraron las tensiones acumuladas por la inestabilidad de la economía argentina, generando presiones especulativas que derivaron en un estallido hiperinflacionario sin precedentes en Argentina de una inflación anual impactante del 3079% para ese año (Belini y Korol, 2012).

A partir de esta caracterización del nuevo modelo de desarrollo y de los cambios sobre la matriz de acción colectiva nacional, encontramos en Svampa (2005) que durante la gestión de Martínez de Hoz en el Ministerio de Economía (1976-1981) se sentaron las bases de un nuevo tipo de régimen de carácter excluyente en nuestro país, desde el cual se derivaron profundos cambios en la estructura socio-económica argentina. El régimen excluyente tuvo origen en el reemplazo de un modelo de desarrollo nacional de industrialización por uno de desarrollo post-industrial y financiero, lo cual implicó una transferencia de excedente desde el Estado hacia grandes grupos económicos y el reemplazo del liderazgo de las empresas nacionales por empresas extranjeras diversificadas y/o integradas. En cuanto al movimiento obrero organizado en la CGT podemos señalar que, mientras que para el año 1976 este se encontraba con una gran capacidad para imponer sus reivindicaciones, en un escenario local de pleno empleo, mercado de trabajo altamente formalizado, y una afiliación sindical en niveles de cincuenta por ciento, la incipiente crisis del mercado de trabajo generó un deterioro en la calidad del mismo en cuanto a la emergencia de nuevas formas de autoempleo y de trabajos temporarios, lo cual decantó en un inusual aumento de los trabajos no registrados por las instituciones del Estado (Palomino, 2005a).

Durante la presidencia de Alfonsín, las tendencias socio-estructurales de un papel preponderante de sectores externos por sobre los sectores nacionales y la del deterioro del mercado formal de trabajo no pudieron ser revertidas; en este marco, comenzó a manifestarse el aumento de las desigualdades socio-económicas así como también la aparición de una “nueva pobreza” de carácter estructural. La inestabilidad macroeconómica causada por la gran deuda externa tendió a deprimir los salarios, además, el contexto inflacionario de entonces generó falta de previsiones y de expectativas, deteriorando aún más la calidad



del trabajo con respecto a la década precedente. El régimen de sociedad excluyente fue consolidándose a partir de un proceso de empobrecimiento y pauperización que generó una fractura de la clase trabajadora: por un lado, los asalariados del mercado formal de trabajo, quienes aun siendo respaldados por las instituciones de seguridad social y previsión del Estado veían desmejorar su calidad de vida y, por el otro, aquellos “perdedores” del nuevo capitalismo post-industrial, un conjunto heterogéneo de trabajadores los cuales estaban signados por relaciones con el trabajo de tipo precarias e inestables (Svampa, 2005). En este escenario, el Ministerio de Salud y Acción Social ejecutó la política asistencial alimentaria Programa Alimentario Nacional, dirigida hacia más de un millón de hogares que conformarían las nuevas poblaciones empobrecidas; así, este programa se alzó como antecedente institucional de los distintos programas focalizados que se crearían en las décadas siguientes (Perelmiter, 2012a).

## 2.2 Del auge neoliberal de los noventa a la crisis del año 2001

Durante la década de los noventa, el clima internacional de ideas continuó favoreciendo la apertura de los mercados y la liberalización de la economía por parte de los Estados, lo cual dejó como consecuencia en los distintos países de Latinoamérica la constitución de nuevas matrices político-económico-sociales y de acción colectiva. En el período analizado en este apartado, podemos señalar al “Consenso de Washington” (1989) como el origen programático de un conjunto de reformas de mercado acordado entre diversos Estados –aunque impulsado por Estados Unidos- que respaldó la implementación de reformas estructurales de Estados en Latinoamérica, y que significó en Argentina la reestructuración de la relación entre el Estado y la sociedad durante el gobierno de Menem (1989-1999). Asimismo, en lo que respecta a la matriz de acción colectiva, podemos destacar la emergencia de nuevos sujetos autónomos de identidades variadas que emergieron como resistencias –al mismo tiempo que la matriz nacional-popular de acción colectiva se disolvía- a las políticas que fueron implementadas por los gobiernos de la región, las cuales favorecieron el predominio de capitales y de intereses transnacionales por sobre los locales (Garretón Merino, 2002).

En lo que respecta al escenario local, los años noventa arrancaron con la continuidad de la crisis de hiperinflación, la cual marcaba un 2314% para el año 1990. Este complejo escenario constituyó una coyuntura interna de crisis la cual

favoreció la configuración de una nueva etapa en la sociedad argentina caracterizada por una hegemonía neoliberal (Retamozo, 2011).

En este contexto, se produjo una profunda modificación en la relación entre el Estado argentino y la sociedad durante los noventa. En 1989, el gobierno de Menem logró sancionar las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, las cuales concedieron al Poder Ejecutivo atribuciones legislativas concernientes a cuestiones fiscales, impositivas, y de privatizaciones de empresas públicas (Belini y Korol, 2012). A partir de esta concentración de poder en el Ejecutivo, el Estado argentino atravesó un proceso de transformación hacia lo que Oszlak (2003) llamó Estado “transversal”. Este tipo de Estado implicó la delegación de funciones por parte del Estado argentino hacia las provincias y municipios –en cuanto a niveles del Estado- o en entes ejecutores y empresas privadas –mercado-, limitando fuertemente el accionar estatal. No obstante, el Estado se quedó con las facultades de recaudación y de transferencias, adoptando una forma de Estado “cajero”, el cual tuvo como objetivo principal la recaudación y la transferencia de recursos económicos, priorizando la esfera económica de actuación por sobre la social. Este cambio en la orientación general del Estado quedó sólidamente instituido tras la sanción de la Ley de Convertibilidad (1991)<sup>12</sup>, la cual estableció la fijación de la paridad cambiaria de un peso por dólar, siendo esto garantizado por la acumulación de reservas por parte del Banco Central de la República Argentina y que significó, además, la renuncia de esta entidad al empleo de la política monetaria como instrumento de política económica (Belini y Korol, 2012; Kulfas, 2016).

En lo que respecta a la relación entre el Estado y el mundo del trabajo, podemos establecer fuertes transformaciones en dirección hacia una escisión entre uno y el otro. La modificación del rol del Estado implicó la desarticulación de las instituciones laborales de la matriz nacional-popular y la flexibilización de los contratos y convenios de trabajo, lo cual pudo realizarse a partir de diversas leyes y regulaciones laborales dictadas durante el gobierno de Menem (1989-1999) y De la Rúa (1999-2001). Entre las regulaciones, podemos destacar el

---

<sup>12</sup> Kulfas (2016) señala que, si bien la Ley de Convertibilidad puede entenderse, en un primer momento, como un programa de estabilización económica en un contexto hiperinflacionario; en un segundo momento, debe entenderse como un régimen económico, un modelo el cual era defendido por el gobierno “*a capa y espada*”.

decreto presidencial de prohibición del derecho a huelga en las empresas estatales (1990); la Ley de Empleo (1991), que insertó variantes contractuales de trabajo precario y afectó a la seguridad previsional y a las condiciones para la indemnización por despido; y también, durante la gestión de De la Rúa, destacamos la Ley de Reforma Laboral (2000), la cual extendía el período de prueba en la contratación y que, aún más, otorgaba preponderancia a los convenios colectivos de trabajo a escala local por sobre los nacionales, favoreciendo la relación asimétrica de la empresa por sobre el sindicato (Palomino, 2005a). Las nuevas regulaciones laborales implicaron *un derecho laboral de “segundo tipo”* (Supiot, 1993 en Novick, 2016), desde donde nuevas normas legalmente conformadas desvanecieron al tradicional modelo normativo de trabajo representado, en su versión última, en la Ley de Contratos de Trabajo (1974), la cual regulaba la relación laboral de los trabajadores en relación de dependencia (Novick, 2016). Ante estas reformas, en el mundo del trabajo creció la informalidad en detrimento del trabajo formal, y las cifras de desocupación se mantuvieron en los dos dígitos a lo largo del período, en claro retroceso respecto del mercado laboral de pleno empleo de los años setenta.

### 2.2.1 La fragmentación del movimiento obrero organizado

El enfoque pro-mercado del Estado nacional en lo que respecta a las relaciones económicas y laborales provocó la fragmentación de las fuerzas laborales de los sindicatos organizados en la CGT, los cuales dependían en gran medida de la intervención estatal y de la mantención de la formalidad del mundo laboral en lo que respecta a su accionar gremial. La fragmentación de los trabajadores organizados llegó a un momento cumbre en lo que se reconoce como el quiebre del modelo sindical argentino, causado por el proceso de discusión de distintas leyes y por la relación entre algunos sindicatos de la CGT y el gobierno de Menem. El movimiento obrero argentino se dividió en tres tendencias principales de organización sindical: la CGT “oficial”, el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA), y la Central de Trabajadores de la Argentinos (CTA). Por una parte, la CGT “oficial” fue el sector sindical predominante de la CGT, el cual siguió una estrategia “conservadora adaptativa” de negociaciones para con el gobierno de Menem; por otra parte, el MTA fue una corriente interna “disidente” de la CGT creada en 1994, la cual disputaba la

orientación general de la central ante el gobierno y; por último, la CTA se conformó como nueva central sindical alternativa en 1996 –existiendo como Congreso de los Trabajadores Argentinos desde 1992-, la cual contuvo en su interior principalmente a sindicatos relacionados al sector de trabajadores estatales, además, la CTA se alzaría como un nuevo modelo de sindicalismo de tipo autónomo respecto del estado, partidos políticos, o grupos económicos (Armellino, 2004; Novick, 2016; Palomino, 2005a).

En esta línea, Murillo (1997) señaló que las fracturas sindicales se debieron a las diferentes reacciones de los sindicatos a las transformaciones de las instituciones estatales durante los noventa, lo cual afectó a los patrones históricos de acción sindical frente al Estado, desembocando esto en tres tipos de reacciones: de resistencia, de subordinación y de supervivencia organizativa. Las reacciones de resistencia fueron esgrimidas por los sindicatos más damnificados por las reformas –mayormente del sector público-, los cuales se agruparon dentro de la CTA y del MTA a fin de resistir, a través de distintos repertorios de acción, a las políticas neoliberales del gobierno. Por otra parte, los sindicatos que se subordinaron a las políticas neoliberales fueron aquellos sindicatos de la CGT cuyos líderes tuvieron una relación privilegiada con el gobierno, y que mantuvieron recursos de autoridad y de asignaciones. Por último, la reacción de supervivencia organizativa fue la de aquellos sindicatos cuyos sectores salieron favorecidos por la política del gobierno y que, al mismo tiempo, hegemonizaron la conducción de la CGT de época. Los líderes de estos sindicatos eligieron negociar con el gobierno los condicionamientos de las reformas institucionales a cambio de renegociar los términos de la relación entre sus sindicatos para con el Estado, en pos de lograr una mayor autonomía –lo cual incluyó la participación sindical en actividades mercantiles.

Asimismo, Armellino (2004) señaló las principales alteraciones de los patrones de acción sindical de los sindicatos y organizaciones agrupados dentro del MTA y de la CTA, como complemento a los repertorios clásicos de protesta de huelgas y movilizaciones. En el caso del MTA, se distinguió una inclinación de los sindicatos aquí encuadrados en articular movilizaciones con distintas organizaciones y sindicatos por fuera de la CGT, como las organizaciones y sindicatos de la CTA y distintas organizaciones socio-territoriales mientras que; en el caso de la CTA, se identificaron nuevas formas y repertorios de acción

como los de consultas populares, de movilización por cuestiones problemáticas generales, y de acción colectiva contenciosa de “protesta-propuesta” -la cual conllevaba en sí misma la vía para la resolución de los conflictos. Cabe destacar que, únicamente la CTA procuró dar una respuesta organizativa al creciente número de trabajadores desocupados, haciendo especial énfasis en su condición de trabajadores e, incluso, permitiéndoles a estos la posibilidad de afiliación directa a la central, sin necesidad de intermediación gremial. En contraposición, desde el MTA y la CGT se consideró a los desocupados como un fenómeno coyuntural que sería revertido en cuanto las condiciones del mercado laboral mejoraran y pudiese absorber a la mano de obra desocupada (Armellino, 2004).

Desde la antesala del nuevo siglo, la figura de las organizaciones de desocupados emergió con fuerza en la misma proporción en que el movimiento sindical se debilitaba. El modelo de desarrollo de libre mercado que implementó Menem, y que continuó De la Rúa, no hizo más que profundizar los niveles de desocupación y de pobreza. El deterioro del mercado formal de trabajo en general, y de la calidad del trabajo en particular, afectó a los sindicatos de al menos tres formas. En primer lugar, la inestabilidad laboral acotó los niveles de afiliación, lo cual contribuyó además en la disminución de los ingresos financieros hacia los sindicatos. En segundo lugar, las reformas concernientes al empleo debilitaron la capacidad de los sindicatos de presionar por mejoras salariales. En tercer lugar, el aumento del mercado informal de trabajo por sobre el formal deterioró la capacidad de representación de los sindicatos hacia el espectro de trabajadores. Estos aspectos afectaron de forma negativa a los sindicatos, en especial el último, lo cual favoreció la emergencia de nuevos actores colectivos que disputaron, de forma incipiente, la representatividad del heterogéneo mundo de sectores sociales de época: los movimientos sociales (Palomino, 2005a).

### 2.2.2 El movimiento piquetero: recursos, capacidades y procesos enmarcadores

La transformación neoliberal del papel del Estado durante los años noventa, sumado a la erosión del mundo del trabajo asalariado, además de resquebrajar la unidad del movimiento obrero organizado, también fue la causante de la emergencia de nuevos actores sociales territoriales. Si en lo que respecta al mundo del mercado laboral podemos ver una progresiva transformación de las funciones reguladoras del Estado en favor de una auto-

regulación de los mercados, como consecuencia, podemos señalar que desde fines de los años ochenta y durante los noventa, el Estado tuvo que reforzar e innovar las estrategias de contención de la pobreza. En este sentido, podemos destacar la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1994, dependiente de Presidencia, ente el cual marcó un hito en la historia institucional del área *“menos por sus capacidades efectivas de centralizar la asistencia que por las innovaciones en los dispositivos de intervención que introdujo”* (Perelmiter, 2012a: 311). A este respecto, cabe señalar que los organismos internacionales de crédito -en un contexto de abultada deuda externa del país- dictaron que la política asistencial debía ser focalizada y temporal, asimismo, ser acotadas a la obtención de resultados específicos y descentralizadas, ya sea en los gobiernos locales o en organizaciones de la sociedad civil (Perelmiter, 2012a). El Estado aumentó la distribución de planes sociales y de asistencia alimentaria a los sectores afectados e incipientemente movilizados; incluso, comenzó a articular las políticas sociales focalizadas con distintas organizaciones comunitarias, además de con mediadores barriales frecuentemente relacionados al Partido Justicialista (PJ) en el gobierno (Svampa, 2005). El aumento de la pobreza estructural y la subsiguiente mayor transferencia de recursos del Estado hacia este nuevo sector social marginal, constituyó un entramado de nuevos militantes sociales organizados ya sea en torno al PJ o de forma independiente, los cuales dependían fuertemente de la ayuda estatal.

Durante toda la década, se generó una crisis de las formas tradicionales de acción colectiva que fue incrementándose con el correr de los años a partir de la disminución de los paros y la participación sindical y la proliferación de heterogéneos sectores de desocupados que manifestaron resistencias al modelo neoliberal implementado en el país. La CTA advirtió que los trabajadores que fueron alcanzados por la desocupación, los cuales comenzaban a organizarse en distintas organizaciones sociales de base territorial, así como también aquellos que no podían ingresar al mercado de trabajo, debían incorporarse dentro de las filas de esta central y fin de adoptar una matriz sindical (Armellino, 2004; Svampa, 2005). En este sentido, podemos señalar intentos organizativos de la CTA en pos de sindicalizar a estos sectores -como los encuentros y congresos en Neuquén en 1996 y en La Matanza en 1997- los cuales darían frutos a partir de la creación de la Federación de Tierras y Viviendas (FTV), la

cual se compuso por una amalgama de agrupaciones heterogéneas (Svampa, 2005). Otras interrelaciones entre sectores sindicales y territoriales pudieron encontrarse en la experiencia de la Corriente Clasista y Combativa (CCC) ligada al Partido Comunista Revolucionario, la cual se configuró como una corriente político-sindical que organizó a distintos sectores de trabajadores, sea ocupados o desocupados, en el seno de distintos gremios y sindicatos (Svampa, 2005).

Si bien pueden encontrarse vinculaciones entre los nuevos movimientos sociales de desocupados y el sindicalismo como consecuencia del quiebre de las instituciones y mecanismos de integración social, cabe destacar que pueden encontrarse también algunas claves que disocian ambos mundos. Uno de estos aspectos pueden encontrarse en que las organizaciones de desocupados entablaron sus vínculos internos en torno a las necesidades de subsistencia y, primeramente, como respuestas sociales y autónomas de crear y recrear nuevas formas de articulación social y laboral. En este sentido, las organizaciones socio-territoriales, en contraposición a los sindicatos, emergieron como nuevas formas organizativas débilmente institucionalizadas (Palomino, 2005b). Un segundo aspecto que diferencia a ambos sectores puede encontrarse en la *demanda* y en el *formato* que adquieren las demandas de estos, siendo que la demanda de los sindicatos se circunscribió casi exclusivamente a la cuestión salarial, mientras que las organizaciones territoriales las circunscribieron en la asistencia social directa y de trabajo hacia el Estado y; en cuanto al formato, los sindicatos utilizaron formatos tradicionales de acción colectiva como los de paros y marchas mientras que las organizaciones sociales generaron nuevos formatos como los de corte de caminos y ollas populares. En este sentido, podemos destacar que las organizaciones que compusieron al movimiento piquetero fueron parte de lo que Schuster et al. (2006) señalaron como un proceso de *descorporativización* de la protesta, lo cual dio origen a nuevos formatos de protesta impulsados por actores colectivos que no actuaban estrictamente bajo el paraguas de las tradicionales actividades partidarias o sindicales (Schuster et al, 2006).

En el marco de las transformaciones en la orientación y funciones del Estado hacia una posición pro-mercado, de las transformaciones del mercado de trabajo hacia un mayor grado de informalidad, y de las transformaciones de la acción colectiva del mundo del trabajo hacia su mayor fragmentación, podemos destacar ahora la emergencia en la estructura social argentina de un

nuevo sector de trabajadores multiforme y heterogéneo caracterizado por la auto-organización comunitaria en torno a la problemática de la falta de trabajo y del desempleo, inscrita en redes territoriales, y denominada por la literatura como el movimiento piquetero. Los distintos movimientos socio-territoriales de los noventa pueden ser agrupados bajo la denominación de “movimiento piquetero”, ya que las distintas organizaciones compartieron al menos tres rasgos comunes: en primer lugar, un nombre “piqueteros”, que es el agente principal de las acciones; segundo, un repertorio común de acción, lo cual incluyó el corte de ruta, el funcionamiento asambleario, las puebladas; y, como último rasgo, el trabajo territorial comunitario, el cual fue desarrollado a partir de la demanda de trabajo digno y de planes sociales (Svampa y Pereyra, 2005).

► *La capacidad organizacional del movimiento piquetero*

En cuanto a la capacidad organizacional del movimiento piquetero, podemos encontrar una forma de auto-organización comunitaria en torno al problema de la falta de trabajo y de satisfacción de necesidades básicas. Los repertorios de acción principales fueron el piquete, el corte de rutas, y las puebladas, repertorios los cuales emergieron como “*reclamo de una situación límite y una urgencia, que envuelve la problemática de la falta de trabajo junto con la realidad palpable del hambre*” (Svampa y Pereyra, 2005: 11). La acción colectiva del movimiento piquetero se constituyó a partir de la provisión desde el Estado de planes sociales y de empleo –siendo el Plan Trabajar, desde 1996, el paradigma de estos-, los cuales representaron la condición de posibilidad de existencia de las mismas organizaciones, las cuales presionaron al Estado por el acceso a estos subsidios. El proceso de conformación del movimiento piquetero reconoció dos afluentes principales: por un lado, los sectores movilizados del Interior del país, vinculados al colapso de las economías regionales y a la descentralización y privatizaciones del Estado en los años noventa, por otro lado, los sectores movilizados del Conurbano Bonaerense, más ligados a las transformaciones del mundo del trabajo a partir del proceso de desindustrialización creciente que arrancó en los años setenta (Svampa, 2005). No obstante, ambos afluentes compartieron la identidad “piquetera”, siguiendo los tres rasgos comunes mencionados anteriormente. Por último, cabe destacar que las formas de auto-organización de estas organizaciones pueden ser



vinculadas a las formas de resistencia a la exclusión por parte de distintos trabajadores, en oposición a la matriz neoliberal adoptada por el Estado, la cual planteaba que los individuos se regulasen a sí mismos de forma individualizada.

► *Los marcos interpretativos para la acción de las organizaciones piqueteras*

En cuanto a los marcos interpretativos para la acción de las organizaciones piqueteras, encontramos que los principales ejes interpretativos se hallaron en torno a las experiencias de politización del trabajo barrial y a las disputas por el sentido de los planes sociales. Por un lado, las experiencias de politización del trabajo barrial se localizaron en las relaciones entre las organizaciones y las redes clientelares del PJ. En esta línea destacamos que, a partir de 1997, las organizaciones de desocupados lograron disputar los registros políticos del PJ respecto al cuestionamiento del sistema de “punteros” barriales, generando así un nuevo *ethos* militante de características novedosas creadas en el ámbito de la sociabilidad popular, que incluía nuevas formas de movilización como el corte de ruta, ollas populares, etcétera (Svampa, 2005).

Por otro lado, encontramos que las disputas por el sentido de los planes sociales fueron esgrimidas primeramente por las organizaciones independientes –ya sea del PJ u otra entidad- quienes se reapropiaron de los planes sociales a partir de percibir a estos más como derechos adquiridos que como prestaciones asistenciales, integrándolos a proyectos propios de construcción política que formaron parte de una estrategia de creación y recreación de nuevos lazos culturales dentro del mundo popular con vistas al desarrollo de formas de economía alternativa (Svampa, 2005; Svampa y Pereyra, 2005). Esta disputa de sentido por los planes sociales tomó especial relevancia tras la asunción en 1999 del gobierno de De La Rúa (Unión Cívica Radical-Alianza), momento desde cuando las organizaciones lograron el control directo de los planes sociales y pudieron imponer aspectos de su implementación, dirigiendo la contraprestación de los planes al trabajo comunitario a sus territorios de inscripción, lo cual generó economías de subsistencia en los barrios populares (Svampa y Pereyra, 2005).

► *La capacidad de negociación de las organizaciones piqueteras*

En cuanto a la capacidad de negociación de estas organizaciones, encontramos a lo largo del período una relación conflictiva entre el emergente

movimiento de organizaciones territoriales y el Estado. Entre 1989-1999, la relación conflictiva se constituyó sobre la base de la lucha territorial entre las incipientes organizaciones y las redes clientelares del PJ. No obstante, entre 1999 y 2001, las organizaciones lograron una mayor autonomía –y relevancia nacional- a partir del control directo de los planes sociales y su mayor capacidad de movilización durante el gobierno de De la Rúa. En este sentido, la lucha pasó, en mayor medida, desde el territorio hacia la confrontación con el Estado. Las negociaciones entre las organizaciones piqueteras y el Estado se dieron a partir de la única política sistemática de contención social del Estado: los planes sociales. A este respecto, cabe destacar que las negociaciones corrieron al ritmo de la respuesta estatal al aumento de la pobreza y a las sub-siguientes presiones extra-institucionales significativas que generaron la “nacionalización” de las movilizaciones del sector de los desocupados en las rutas y caminos del país.

### 2.3 El proceso de recomposición nacional post-crisis del 2001

El escenario internacional para la primera década del nuevo siglo cambió considerablemente en cuanto a la matriz económica global y, en términos de clima de ideas, se puede encontrar un discurso contra-neoliberal que emergió en los distintos países de Latinoamérica, tanto desde las bases de las sociedades como desde los líderes políticos progresistas de los distintos gobiernos. En cuanto a la economía mundial, podemos señalar el despegue de la valorización de las materias primas por sobre los productos industriales; este cambio de los precios internacionales en favor de las materias primas significó para Argentina un hecho fundamental, ya que desde comienzos de siglo nuestro país contó con convenientes términos de intercambio en el comercio internacional, lo cual impactó positivamente en la balanza de pagos (Kulfas, 2016). Asimismo, podemos destacar un cambio de época a partir del siglo XXI, marcado por la crisis del consenso neoliberal en América Latina por parte de amplios y heterogéneos movimientos sociales que, a partir de su lucha, pudieron poner en la agenda pública distintas reivindicaciones en torno a un conjunto de derechos fundamentales –derecho al trabajo, a la vivienda, etcétera- que habían sido afectados por la implementación de las políticas neoliberales. A su vez, estas reivindicaciones fueron tomadas por una oleada de dirigentes políticos progresistas que asumieron los distintos gobiernos de la región (Svampa, 2010).

En el escenario local, Argentina atravesó una fuerte crisis político-económica e institucional a principios del siglo XXI, la cual abrió paso a una ampliación y mayor intensidad de distintas demandas dentro del espacio público. La rebelión popular que marcó la crisis de diciembre de 2001 surgió como un punto de llegada de la ascendente movilización social de los años noventa, en un contexto de fuerte transnacionalización de la economía, alta desocupación, y crisis del sistema político representativo. El ciclo de movilizaciones abierto por la crisis acarreó un 2002 turbulento, marcado por una fuerte efervescencia social en las calles que generó el corrimiento de la agenda política hacia los sectores movilizadores, los cuales irrumpieron en el espacio público con demandas tanto de carácter anti-neoliberal contestatarias por parte de un diverso campo multi-organizacional como así también demandas de carácter conservadoras en torno a la restitución del orden y la “normalidad” (Svampa, 2005 y 2008). En este marco, Duhalde (PJ) asumiría el gobierno nacional entre enero de 2002 y mayo de 2003, gobierno el cual no terminó de satisfacer las heterogéneas demandas ni lograría contener la movilización. No obstante, podemos destacar dos políticas relevantes de este gobierno: la primera, fue la derogación de la Ley de Convertibilidad, lo cual quebró la paridad del peso con el dólar e implicó una devaluación de la moneda nacional que impulsó la pobreza a más del cincuenta por ciento de la población pero que, a su vez, le devolvió al gobierno argentino la capacidad de tomar decisiones sobre política económica; la segunda política, fue la estrategia de transferencia de ingresos masiva que significó el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJyJH) que alcanzó a aproximadamente dos millones de argentinos con problemas de satisfacción de necesidades básicas, en un contexto de índice de pobreza escandaloso para la historia del país.

El rol del Estado argentino varió durante la primera década de siglo respecto del rol que tuvo durante los años noventa, a partir principalmente del contexto de movilización social de época y el cambio del modelo de desarrollo en nuestro país. Tras el fracaso del modelo de desarrollo de libre mercado, y a partir de la posibilidad de adopción entre distintas políticas económicas tras la derogación de la Convertibilidad, el país adoptó una estrategia de política económica de tipo neo-desarrollista. La estrategia neo-desarrollista implicó:

*“un set de políticas orientadas a apuntalar un proceso de industrialización orientado a la exportación con mayores grados de integración nacional y/o regional de las cadenas de valor (...) admitían la intervención reguladora del Estado en los mercados de capitales, la intervención activa en el mercado cambiario, así como políticas redistributivas para compensar desigualdades del desarrollo hacia afuera y apuntalar la demanda interna. Pero, al mismo tiempo, asimilaban la crítica neoliberal al “Estado empresario” (Piva, 2015: 53).*

La posibilidad de intervención sobre la economía por parte del Estado implicó la principal diferencia con respecto al Estado estrictamente neoliberal de los noventa. No obstante, siguiendo los lineamientos neo-desarrollistas, la intervención estatal debía limitarse a generar los marcos que favorecieran la inversión productiva en un contexto de integración regional y mundial, y no contemplaba políticas arancelarias o transferencias de un sector de la economía a otro. Sin embargo, no fue esto lo que sucedería durante el período kirchnerista<sup>13</sup>, ya que tras asumir la presidencia Kirchner, desde el Estado se impulsó una lógica política de satisfacción gradual de demandas, en un contexto de múltiples reivindicaciones de distintos sectores movilizados (Piva, 2015).

En el marco de una política de revitalización de las funciones institucionales e intervención del Estado por parte del gobierno kirchnerista, el mercado laboral argentino también se vio revitalizado a partir principalmente de una política de relegitimación de las organizaciones sindicales como parte necesaria del régimen laboral post-convertibilidad, no obstante, a pesar de la vuelta de la intervención del Estado en lo que respecta al fortalecimiento institucional del mercado laboral, no podemos dejar de destacar algunos aspectos de los años noventa que no lograron ser revertidos y que, incluso, se profundizaron. El Estado intervino en las relaciones laborales a partir de una política de *arbitraje gubernamental directo* en relación tanto a la necesidad de regular el salario como así también de regular el fortalecimiento sindical (Varela, 2013). Entre los aspectos positivos, en sentido del fortalecimiento del mercado formal de trabajo, podemos destacar que se derogó la Ley de Reforma Laboral

---

<sup>13</sup> En cuanto a cumplir estrictamente, o no hacerlo, con la estrategia neo-desarrollista implicaría el dilema para la articulación del Estado entre la subordinación de los objetivos políticos a objetivos económicos determinados por las necesidades de la estrategia de acumulación dominante; o bien, subordinar los objetivos de política económica a las metas de satisfacción gradual de las demandas de la movilización desafiante (Piva, 2015). En este sentido, la opción por la segunda alternativa por parte del gobierno implicaría posteriormente un creciente desequilibrio macroeconómico y de puja distributiva, el cual se vería reflejado en una ascendente inflación durante el período.

sancionada durante el gobierno de De la Rúa y se revirtieron las normas flexibilizadoras aprobadas durante el menemismo (Murillo, 2013). No obstante, Varela (2013) señaló el mantenimiento de las condiciones de explotación neoliberales en relación al trabajo no registrado, siguiendo las cifras de entre 36% y 40% promedio durante el kirchnerismo comparándolas con cifras de 40% en fines de los noventa y; por otra parte, señaló el mantenimiento de la precarización laboral vía cláusulas de flexibilización internas en los convenios colectivos de trabajo, observando las cifras de 405 convenios celebrados entre 2003 y 2009 con al menos una cláusula flexibilizadora de un total de 785 convenios (51,6% del total), en comparación con el período de entre 1991 a 1999, en donde se encontraría un índice del 46,6% del total de convenios.

La estrategia de intervención del Estado en materia de asistencia social también se modificó durante el kirchnerismo. A partir del 2003, el gobierno centralizó y reorganizó la ejecución de más de cincuenta programas sociales - entre los cuales se encontraba el PJyJH- en tres planes distintos, bajo las órbitas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Los tres planes fueron el Plan Familias, que aglutinó las políticas de transferencia de ingresos y el sistema de pensiones no contributivas (MTEySS); el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (MDS); y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (MDS), el cual agrupó las políticas de subsidios para emprendimientos productivos (Perelmiter, 2012a). Por otra parte cabe destacar que, en un contexto de post-crisis económica internacional de 2008, durante el gobierno de Fernández de Kirchner se implementó la Ley de Asignación Universal por Hijo (2009)<sup>14</sup> desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la cual implicó un punto de ruptura en la separación institucional de las políticas destinadas a los sectores excluidos de la economía formal, y que fue concebida como un híbrido entre asistencia y seguridad social.

---

<sup>14</sup> En relación a esta Ley, Kulfas (2016) señaló que podrían rastrearse causales para la sanción de la Asignación Universal por Hijo incluso desde los efectos de las reformas de los años noventa. “La AUH pronto se transformó en una de las más importantes políticas sociales de América Latina. En la práctica, operó como una compensación de las deudas de las reformas neoliberales que el impulso del primer kirchnerismo no había logrado resolver y no parecía encaminado a hacerlo” (Kulfas, 2016: 115).

### 2.3.1 La parcial revitalización del sindicalismo argentino

Entre el período de 2003-2011, las organizaciones sindicales se vieron beneficiadas a partir de un contexto de reactivación económica, no obstante, la revitalización sindical emergió bajo un novedoso patrón de representación de intereses. La relación corporativista-estatal de representación de intereses de los trabajadores del período pre-neoliberal implicó que los sindicatos estuviesen monitoreados desde un partido político afín/propio (el PJ) y desde el Estado, dentro de una relación heterónoma para con este último. Este tipo de relación significó para los sindicatos una capacidad de actuar conjuntamente con el Estado y el partido a fin de obtener una política laboral para el conjunto de los trabajadores, a partir de una considerable incidencia sobre la puja distributiva. Lejos de la vuelta de la relación corporativista-estatal de representación, durante la reactivación económica del país surgió una representación sindical de intereses de tipo “*neocorporativismo segmentado*”<sup>15</sup>, que implicó tanto una mayor autonomía de los sindicatos para con los gobiernos y el Estado como una menor articulación entre sindicatos para representar al conjunto de los trabajadores; y que trajo, al mismo tiempo, una relación de tipo particularista entre las organizaciones sindicales, en donde los beneficios para la “clase trabajadora” se volvieron dependientes de la relevancia de la organización por rama de actividad dentro de la economía (Etchemendy y Collier, 2008).

En relación a la emergencia del neocorporativismo segmentado, cabe destacar que los autores señalaron a las formas en que se promovieron las reformas neoliberales de los noventa como las causales del surgimiento de esta forma de representación sindical de intereses y, además, señalaron que este tipo de neocorporativismo afectó fuertemente a la calidad del trabajo y al conjunto de la “clase trabajadora” en una dirección de escisión de la fuerza laboral entre incluidos y excluidos. En los noventa, a pesar de que los sindicatos no pudieron –y en algunos casos no quisieron- evitar la implementación de las reformas, sí pudieron obtener concesiones -de forma distinta, siguiendo a Murillo (1997)- durante aquellos procesos, lo cual les permitió preservar recursos institucionales

---

<sup>15</sup> Se define al “neocorporativismo segmentado” como “una modalidad de negociaciones a nivel de cúpulas en las cuales sindicatos de carácter monopólico, asociaciones empresarias y el gobierno pactan un salario mínimo general y salarios sectoriales acordes a las metas de inflación, que se aplican sólo a una minoría sustancial de la fuerza de trabajo” (Etchemendy y Collier, 2008: 149).

que se mantuvieron latentes y que resultaron fundamentales en la revitalización sindical durante el período kirchnerista. En consecuencia, debido a la disparidad de los beneficios y perjuicios entre los distintos sectores de trabajadores durante los noventa, solo los trabajadores formales –en reducido número respecto de antaño- se vieron directamente beneficiados por la revitalización sindical post-2003, en contraposición a las abultadas filas de trabajadores informales, los cuales no lograron beneficios, o solo de forma indirecta. Como consecuencia de la problemática aquí expuesta, los autores señalarían la siguiente encrucijada:

*“En su nuevo papel como actor corporativo, los principales sindicatos promueven simultáneamente elementos tanto de igualdad como de desigualdad social, proveyendo mayor igualdad entre los sectores más altos y los más aventajados de las clases trabajadoras, pero mayor desigualdad en el interior de la clase baja.” (Etchemendy y Collier, 2008: 188).*

En cuanto a las centrales obreras, cabe resaltar que tanto la CGT como la CTA experimentaron importantes variaciones durante este período que no podemos dejar de destacar. Por una parte, en relación a la CGT, podemos destacar que tras la crisis del 2001 tanto la CGT “oficial” como la CGT “disidente” -de Moyano (MTA)- se unificaron bajo la conducción de un triunvirato entre 2002-2003, con Moyano como uno de los tres secretarios generales. No obstante, la CGT sería conducida únicamente por Moyano (Sindicato de Choferes de Camioneros) en la secretaria general durante el período 2004-2008, bajo el visto bueno de Kirchner. Por último, destacamos un nuevo desprendimiento de la CGT “oficial” encabezada por el secretario general Barrionuevo (UTHGRA), quien fundó una CGT “disidente” entre el período 2008-2012 -ante lo expuesto, resulta interesante observar el desplazamiento de Moyano de la CGT “disidente” hacia la CGT “oficial” durante el período kirchnerista (Murillo, 2013; Varela, 2013).

Por otra parte, en relación a la CTA, destacamos una merma en su relevancia política durante el período, principalmente a partir de una incorporación por parte del gobierno de Kirchner de varias de las demandas y reivindicaciones que la CTA había puesto en la agenda pública nacional durante los noventa. Además, podemos destacar que la reactivación económica fue propiciada casi exclusivamente por los sindicatos más dinámicos de la economía nucleados en la CGT lo cual, sumado a la negativa del gobierno de asignarle personería gremial a la CTA, le quitó dinamismo y relevancia a esta última. Por

último, destacamos la desafección institucional del frente territorial encarnado en la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV) de la CTA, lo cual dejó a la CTA sin capacidad de representación del sector de trabajadores desocupados, aspecto característico de esta central en el período previo (Armellino, 2012).

### 2.3.2 Las organizaciones sociales: recursos, capacidades y procesos enmarcadores

A principios de siglo, el movimiento piquetero se constituyó en un actor central de las movilizaciones en el espacio público. La crisis político-económica e institucional que estalló en diciembre de 2001 abrió un nuevo escenario político y puso a los movimientos sociales en el centro de la escena pública. En este contexto, el presidente Duhalde fortaleció la matriz asistencial del Estado a partir de la creación del PJyJH que, en una coyuntura socialmente crítica, llegó a aproximadamente dos millones de personas (Svampa, 2005). En junio de 2002, el asesinato de los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán a manos de las fuerzas de seguridad del Estado conmocionó a la sociedad y le quitó toda legitimidad al gobierno de Duhalde -que tampoco lograba controlar la crisis económico-social-, quien debió llamar a elecciones presidenciales anticipadas.

Desde mayo del 2003, el gobierno recién asumido de Kirchner propuso una transición institucional hacia una nueva forma de Estado que pudo recomponer la dominación y la legitimidad sobre la sociedad efervescente de época. A partir del 2003, el conflicto en las calles cedió ante un escenario coyuntural de crecimiento económico y de recuperación del empleo pero, primordialmente, a partir de un nuevo gobierno que estuvo dispuesto a satisfacer las demandas de los sectores movilizadas desde el Estado. En este marco, las organizaciones del movimiento piquetero adoptaron nuevas formas de acción colectiva e impulsaron nuevos realineamientos dentro del diversificado espacio piquetero, vinculado esto a las propuestas y disposiciones del nuevo gobierno ante las distintas demandas de los sectores movilizadas (Muñoz, 2010).

Por último, también queremos destacar la importancia, no cuantitativa sino más bien cualitativa, que tuvieron durante estos años los trabajadores del Movimiento de Empresas Recuperadas que, si bien no pertenecieron al movimiento piquetero, también pusieron en tela de juicio al sistema institucional de relaciones laborales a partir de sus acciones colectivas de toma de empresas fundidas en pos de recuperar o sostener los puestos de trabajo bajo una



modalidad laboral de tipo autónoma y auto-organizada (Palomino, 2005b). Este movimiento de trabajadores fue valorado de la siguiente manera:

*“El movimiento (de trabajadores de empresas recuperadas) incide considerablemente sobre las expectativas sociales al proponer una solución original para los afectados por la inédita situación de pobreza y desempleo que afronta nuestro país. Pero que esta solución involucre la redefinición de las relaciones entre capital y trabajo y ponga en discusión la vigencia irrestricta del derecho de propiedad constituye un cambio de proporciones que no se limita a la esfera cultural, sino que incide directamente sobre el sistema institucionalizado de relaciones laborales”* (Palomino, 2005b: 28).

Destacamos la existencia del Movimiento de Empresas Recuperadas por fuera del Movimiento Piquetero debido a que, como veremos posteriormente en este trabajo, una de las organizaciones de trabajadores que componen a este movimiento será miembro co-fundador de la CTEP.

#### ► *La capacidad de organización de las organizaciones socio-territoriales*

En cuanto al componente organizacional de las organizaciones socio-territoriales encontramos que, hacia principios de siglo, el afluente bonaerense del movimiento piquetero desarrolló una mejora cualitativa en su capacidad de organización respecto del afluente del Interior. Durante el gobierno de De la Rúa, el hecho de que las organizaciones ejercieran control directo sobre la contraprestación de los planes sociales les brindó a estos un mayor rango de autonomía respecto del gobierno. En este contexto, si comparamos el afluente del Interior respecto del bonaerense encontramos que, mientras que el primero no realizó innovaciones en términos organizativos, el afluente bonaerense sí logró un salto cualitativo. Las dos corrientes más masivas del territorio bonaerense, estas son la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), generaron una alianza táctica que recibió el nombre de “eje matancero”, con el objetivo de presionar por sus reivindicaciones desde una mejor posición frente al Estado (Natalucci, 2010). A este respecto, Natalucci (2010) señaló que *“la vocación de la construcción territorial de estas organizaciones –por el afluente bonaerense- debe atribuirse a que la mayoría de sus integrantes no tenían una experiencia originaria como trabajadores, a diferencia de lo que ocurrió con las del interior del país”* (p. 106). Incluso, desde el “eje matancero” se fomentó la creación de cooperativas y emprendimientos

por parte de los trabajadores desocupados en pos de generar nuevas condiciones laborales por fuera de la labor asalariada (Natalucci, 2010).

Desde la crisis del 2001 hasta el surgimiento del kirchnerismo, el afluyente territorial bonaerense se fracturó en tres tendencias a partir, principalmente, de distintas contraposiciones ideológicas. El proceso contestatario que derivó en la renuncia de De la Rúa en diciembre de 2001 llevó a que los partidos políticos de izquierda clasista en Argentina (Movimiento Socialista de los Trabajadores, Partido Obrero, etcétera) decidieran crear sus propias organizaciones de desocupados. De este modo, este afluyente quedó dividido en el “eje matancero”, desde donde se sostenía que la prioridad de las organizaciones debía ser atender la situación de precariedad que vivían los sectores populares. El Bloque Piquetero, desde donde se propiciaba generar las condiciones para introducir cambios “de fondo” dentro del sistema político a partir de la confrontación directa en las calles contra el gobierno nacional. Y un eje de organizaciones autonomistas liderado por la Coordinadora Aníbal Verón. A pesar de las contraposiciones ideológicas, todas las tendencias continuaron compartiendo puntos comunes en la identidad piquetera; la demanda por la asistencia directa; y el formato de protesta (Natalucci, 2010).

► *La marcos interpretativos para la acción de las organizaciones socio-territoriales*

Desde la asunción de Kirchner, las organizaciones fueron reconfigurando sus formas de organización y sus marcos interpretativos para la acción sobre la base de una redefinición de las relaciones entre las mismas con el gobierno. A partir del 2003, pudieron distinguirse tres tendencias ideológicas dentro del movimiento de desocupados: (1) el sector autonomista (MTD-Aníbal Verón; Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE); Frente Popular Darío Santillán (FPDS), entre otras), el cual se caracterizó por la centralidad otorgada a los mecanismos deliberativos para la toma de decisiones, a su vez priorizaba el trabajo territorial a fin de mejorar la cotidianidad de los sectores excluidos; en cuanto a la relación con el gobierno, las organizaciones autonomistas adoptaron una posición reacia a este, entendiéndolo como ajeno a estos. (2) El sector clasista (Polo Obrero (PO); Corriente Clasista y Combativa (CCC); entre otras organizaciones ligadas a partidos de izquierda), el cual se caracterizó por tener

una estructura jerarquizada y por no simpatizar por el gobierno, y que tenía sus expectativas de cambio social ligadas a la acción político-social contestataria más cercana a la concepción insurreccional de “clase” que al trabajo territorial cotidiano (Pérez y Natalucci, 2010; Natalucci, 2011). Por último, podemos destacar al (3) sector movimientista y/o “nacional y popular” (Federación de Tierra y Viviendas (FTV); Barrios de Pie (BdP); Movimiento Evita (ME); entre otras organizaciones vinculadas a la tradición nacional-popular), el cual se organizó de forma movimientista y verticalista en torno a la figura de Kirchner, a quien identificaron como líder popular<sup>16</sup>. Las organizaciones movimientistas entendieron a la historia en dos etapas: una etapa “de resistencia”, en donde el gobierno no fue afín a las necesidades de las masas populares y produjo fragmentación entre estos y una etapa “de ofensiva”, en donde en el Estado se encontrara un gobierno que alentara a superar las posturas sectoriales de las masas populares a fin de que estos se constituyan como un puente entre el pueblo y el Estado con el objetivo de mantener y conquistar derechos para los sectores populares (Muñoz, 2010; Natalucci, 2011; Pérez y Natalucci, 2010). Destacamos que, a partir de la asunción de Kirchner, las organizaciones movimientistas comenzaron a distanciarse de la identidad “piquetera”, cuya reivindicación se correspondería al período de resistencia al neoliberalismo, comenzando a auto-percibirse como organizaciones sociales de identidad nacional-popular y/o filo-kirchneristas, cuya reivindicación se corresponde a un nuevo período de conformación de una militancia social que se desempeñara tanto en el ámbito territorial como dentro del Estado (Svampa, 2008).

► *La capacidad de negociación de las organizaciones socio-territoriales*

En cuanto a las capacidades de negociación y de generar institucionalidad entre las organizaciones de las distintas corrientes político-ideológicas, podemos señalar dispares logros entre las mismas a partir del período kirchnerista. Durante los períodos de gobierno de De la Rúa y de Duhalde, puede encontrarse una escasa traducción político-institucional de los procesos de auto-organización

---

<sup>16</sup> El reconocimiento de Kirchner como líder popular por parte de las organizaciones movimientistas se dio a partir de que este impulsara construir una coalición de gobierno de tipo “transversal”, lo cual implicaría un marco de creciente participación institucional para las organizaciones sociales y un subsiguiente auto-reconocimiento de estos como parte de un espacio militante kirchnerista (Pérez y Natalucci, 2010).

del movimiento piquetero a excepción del subsidio a estos por parte del Estado a través de programas sociales, ya sea por las dificultades por parte de las organizaciones en definir un nuevo orden a instituir o por el rechazo desde la esfera institucional a modificar las estructuras de poder político (Svampa, 2005). No obstante, a partir del gobierno de Kirchner, pueden encontrarse vinculaciones institucionales entre el Estado y algunas de las organizaciones, dependiendo principalmente de la orientación política de las mismas. En relación a las vinculaciones entre el Estado y las organizaciones clasistas, puede identificarse una respuesta estatal de disciplinamiento y criminalización de la protesta, aunque no de represión, hacia las demandas de este sector. En relación a los vínculos entre el Estado y las organizaciones autónomas, podemos destacar que no se hallaron vínculos significativos debido a que las estrategias por parte de estas organizaciones se encontraron mayormente encapsuladas hacia el trabajo territorial de los barrios, ya sea debido a la ausencia de un posicionamiento único hacia las políticas del nuevo gobierno como al desinterés por la creación de espacios de articulación política (Svampa, 2008).

En lo que respecta a la capacidad de negociación y a los vínculos institucionales entre las organizaciones movimientistas y el Estado, podemos destacar que tanto desde el gobierno como desde estas organizaciones se buscó constituir un frente de articulación político-social que, a través del fortalecimiento de la intervención estatal y del liderazgo presidencial, lograrse la satisfacción gradual de las demandas de los sectores desocupados desde el Estado. Desde el gobierno se propició la incorporación política de varios referentes de organizaciones a los aparatos estatales nacionales del Estado –y también en las listas electorales de representación política-, como pueden ser los casos de D'Elía (FTV) en la Secretaría de Tierras para el Hábitat Social (2003), o de referentes de BdP y del ME en las sub-secretarías nacionales de Organización y Capacitación Popular (2006) y de Comercialización de la Economía Social (2008) respectivamente, los cuales articularon desde el Estado la implementación de políticas sociales con las organizaciones territoriales –ya sean movimientistas, autónomas o clasistas (Perelmiter, 2012b).

Hacia el año 2008, ya durante el período presidencial de Fernández de Kirchner, una crisis económica internacional marcó el límite a la reactivación económica y a la generación de empleo formal, lo cual impactó fuertemente en

el mapa de ideas y en las formas de vinculación entre algunas organizaciones sociales “oficialistas” para con el Estado. En el marco de un estancamiento del índice de pobreza alrededor del treinta por ciento, el gobierno decidió impulsar en 2009 la ley de Asignación Universal por Hijo como política universal y, desde el MDS, se decidió la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) como política focalizada hacia los sectores populares que no pudieron reincorporarse al mercado de trabajo entre 2003 y 2008 (Natalucci, 2018). En este escenario, desde el Movimiento Evita –cuyo referente conducía la subsecretaría de Comercialización y Economía Social (MDS)-, comenzaron a esgrimirse consignas sobre la igualdad de derechos entre los trabajadores, ya sean formales o informales, y sobre la necesidad de ya no solo distribuir el ingreso sino que también distribuir el trabajo. Bajo esta nueva concepción de ideas, desde el ME se impulsó, como novedad, una incipiente vinculación estratégica con la Confederación General del Trabajo, entendiendo desde el ME que cada una debía apuntalar a un sector diferente pero siguiendo un mismo objetivo: la reunificación de la clase trabajadora (Natalucci, 2012).

#### 2.4 Conclusión: Una genealogía del sujeto de la economía popular

Hasta aquí hemos realizado un derrotero histórico del mundo del trabajo y de las organizaciones de trabajadores en el contexto nacional y, en específico, sobre las particularidades en torno a las prácticas político-institucionales y de acción colectiva de distintas organizaciones de trabajadores desocupados a lo largo de distintos períodos históricos. Ahora, identificaremos algunas tendencias históricas en cuanto a los motivos, evoluciones e implicancias de distintos hechos que llevaron a un conjunto de organizaciones socio-territoriales a converger en una representación corporativa del sector de la economía popular. Estas tendencias girarán en torno a distintos ejes de análisis expuestos a lo largo del capítulo, como las estrategias de desarrollo nacional, las modificaciones del rol del Estado, la calidad del trabajo, y la transformación de la acción colectiva. De este modo, a partir tanto del análisis de los condicionamientos estructurales como del poder de agencia de las organizaciones, describiremos las principales articulaciones político-institucionales entre estos trabajadores y el Estado, en pos de reconocer la forma en que este sujeto se ha institucionalizado.

En primer lugar, en lo que respecta al período que va desde mediados de los setenta y fines de los ochenta, podemos señalar que encontramos en la crisis económica internacional del petróleo y en la posterior transformación global del proceso de acumulación de capital una condición histórica para la incipiente aparición de heterogéneos sectores de trabajadores que quedaron por fuera de los empleos formales, ya sea por una situación de precarización laboral o de desocupación. La globalización de las ideas de libre mercado favoreció, en Argentina, el inicio de la instrumentación de políticas neoliberales por parte del gobierno de facto durante la última dictadura militar, no pudiendo ser revertida esta tendencia durante el gobierno de Alfonsín. A partir de la implementación de distintas políticas neoliberales, pudimos identificar un quiebre en el modelo de desarrollo nacional y el subsiguiente inicio de la desarticulación de la matriz de acción colectiva nacional-popular, lo cual abrió paso al inicio de la evolución crónica de una pobreza estructural y, siguiendo, a la proliferación de distintos sectores de trabajadores que, debido a sus relaciones inestables con el trabajo, ya no podían situarse dentro del esquema de sindicalización que regulaba la CGT. Por último, en cuanto al poder de agencia de los trabajadores desfavorecidos por el nuevo modelo, cabe destacar que no logramos encontrar un actor colectivo que lograra instalar un problema social en el espacio público o cuestionara con éxito las relaciones político-institucionales que afectaran negativamente a los nuevos sectores empobrecidos de la sociedad argentina.

En segundo lugar, durante el período de entre fines de los ochenta e inicios del nuevo siglo, podemos señalar una recreación de la estrategia de desarrollo abierta en 1976 en nuestro país. La profundización del modelo de desarrollo de tipo financiero y de libre mercado implicó una serie de reformas del Estado que significaron la reconfiguración de este y le brindaron, al mismo tiempo, una mayor preponderancia al mercado como articulador social. En este marco, podemos destacar una continuidad en el deterioro del mercado formal de trabajo iniciado en los setenta y, con ello, la subsiguiente evolución de la pobreza estructural. El contexto de preponderancia del mercado como articulador social por sobre el Estado implicó la generación de una matriz social neoliberal caracterizada tanto por la polarización social y la fragmentación de los distintos colectivos sociales de antaño como por las transformaciones de las acciones colectivas tradicionales. A partir de la formación de esta matriz social, pudimos

encontrar la emergencia de distintas organizaciones socio-territoriales que emergieron como respuestas sociales a la descolectivización de vastos sectores de la sociedad –post 1976, y en mayor medida durante los años noventa. Como novedad, en este período aparece un actor colectivo con poder de agencia: el movimiento piquetero. En relación su poder de agencia, encontramos que las organizaciones de este movimiento lograron instalar y “nacionalizar” en el espacio público, sobre todo a fines de los noventa, el problema de la falta de trabajo y de exclusión que afectara a amplios sectores empobrecidos.

En cuanto al poder de agencia de las organizaciones piqueteras podemos destacar que, si bien estos no lograron cambios considerables sobre las instituciones estatales, siendo que las organizaciones de desocupados dependieron casi exclusivamente de las políticas sociales del Estado, las acciones de los movimientos piqueteros sí implicaron, como novedad, luchas extra-institucionales contra redes clientelares del PJ en el gobierno y que, más aún, las acciones de estos hacia el Estado lograron mayores subsidios hacia los mismos, incluyendo cierta imposición de condiciones para la implementación de los planes sociales durante el período de De la Rúa. De este modo, encontramos en este período el origen de una *pauta regularizada de interacción extra-institucional* entre las organizaciones territoriales y las redes clientelares del PJ en el gobierno primero y, posteriormente, *una relación informal institucionalizada* entre las organizaciones piqueteras y el Estado durante el gobierno de De la Rúa, en lo que respecta a la contraprestación en los planes sociales.

Por último, en tercer lugar, durante el período que transcurre entre fines de 2001 y 2011, pudimos encontrar una reversión en la estrategia excluyente de desarrollo nacional por parte de los gobiernos kirchneristas, aunque dicho revés entró en un período de inestabilidad a partir de la crisis internacional de 2008. A partir del año 2003, Kirchner adoptó una estrategia de desarrollo nacional de tipo neo-desarrollista, lo cual implicó la posibilidad de intervención sobre la economía por parte del Estado -a diferencia del Estado neoliberal. El gobierno sostuvo una lógica política distinta a la precedente, la cual implicó la satisfacción gradual de demandas de los sectores movilizadas desde el Estado, ya sean sindicales o territoriales. Esta política aumentó la legitimidad del Estado y recompuso las articulaciones entre este y la sociedad a partir, principalmente, de la reposición de las negociaciones colectivas con arbitraje estatal o la incorporación política

de referentes de los sectores organizados de trabajadores desocupados al aparato estatal. En este marco, si bien el gobierno logró revitalizar al mercado formal de trabajo a partir de la inclusión del sindicalismo como parte esencial de las relaciones laborales, no logró retrotraer al mercado de trabajo a la situación de pleno empleo de los años setenta, quedando la posibilidad descartada luego de la crisis del 2008. Al mismo tiempo, la truncada recuperación del mercado formal de trabajo implicó el no retorno de la matriz nacional-popular de acción colectiva, concretándose en su lugar una matriz movimientista-territorial en la que se pudo reflejar una escisión de la fuerza de trabajo entre los trabajadores integrados -organizados en sindicatos- y los trabajadores excluidos -organizados en organizaciones socio-territoriales.

Durante este período, encontramos que la crisis político-económica e institucional de diciembre de 2001 abrió un nuevo escenario, el cual fue asumido de distinta forma dentro del movimiento piquetero. Encontramos el principio de una alianza táctica en lo que respecta al “eje matancero” del afluyente piquetero bonaerense, motivado en lograr una mejora en la posición de dos organizaciones socio-territoriales al momento de presionar al Estado por sus reivindicaciones y, al mismo tiempo, identificamos en el “eje matancero” el origen de la generación de nuevas condiciones laborales, de forma estratégica y coordinada, por fuera de la labor asalariada tradicional. De este modo, pudimos encontrar en las prácticas socio-colectivas de alianzas y de generación de nuevas formas laborales por parte del “eje matancero” dos registros de actuación que serán impulsadas también desde la CTEP diez años después.

Desde el 2003, pudimos encontrar en la renovada lógica política del nuevo gobierno el origen para la reconfiguración del movimiento piquetero en cuanto a su organización y a los marcos interpretativos para la acción, pudiéndose destacar la subdivisión del movimiento entre los sectores autonomistas, clasistas y movimientistas. A partir del predominio del ala movimientista, la identidad piquetera se debilitó fuertemente, dando paso a una mayor identificación por parte de las organizaciones más bien en relación al trabajo de carácter socio-territorial como organizaciones sociales que como piqueteras. Incluso notamos, como novedad, la participación institucional de referentes de organizaciones movimientistas en el aparato del Estado. Así, lejos de poder señalar el desvanecimiento de las organizaciones de desocupados, podemos más bien



remarcar la evolución crónica de una situación de desempleo y de pobreza sufrida por amplios sectores populares que siguieron organizándose e innovando en torno a la situación de exclusión social y a la matriz asistencial del Estado.

En cuanto al poder de agencia de las organizaciones socio-territoriales, podemos señalar que hemos notado grandes novedades durante el período de gobiernos kirchneristas. A partir de la asunción de Kirchner en el gobierno, las vinculaciones institucionales entre el Estado y las organizaciones dependieron principalmente de la orientación política de estas últimas. Destacamos una *pauta regularizada de interacción informal institucionalizada* entre los sectores clasistas y autonomistas para con el Estado, a partir de la distribución de programas sociales por medio del Ministerio de Desarrollo. No obstante, en cuanto a los vínculos entre las organizaciones movimientistas y el Estado, podemos destacar, como novedad, el origen de una *pauta regularizada de interacción formal institucionalizada* a partir de la incorporación política de referentes de organizaciones de desocupados al Estado –incluso la participación de estos en cargos legislativos de representación política, integrando frentes organizados por el gobierno. En lo que respecta al poder de agencia de estas últimas organizaciones, podemos señalar una mejora cualitativa en lo que respecta a la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas desde el Estado, transformando las políticas sociales de un modelo de compensación individual a otro de trabajo territorial-comunitario, aunque no fuese este sector quién tuviese la “última palabra”. Además, podemos también remarcar que las competencias por parte de las organizaciones “oficialistas” de implementar políticas públicas les dio a estos la posibilidad de articular de forma institucionalizada con distintas organizaciones sociales, ya sean del campo propio, autonomista o clasista.

Por último, resaltamos el impacto que tuvo la crisis económica internacional del 2008, a nivel de marcos interpretativos para la acción, sobre algunas organizaciones sociales “oficialistas” en torno a sus concepciones sobre el Estado y la clase trabajadora. En un contexto de estancamiento elevado de la pobreza, desde el Movimiento Evita se comenzó a cuestionar la calidad del trabajo en nuestro país y se impulsaría, como novedad, una vinculación estratégica de esta organización hacia la CGT, en pos de lograr la reunificación de la clase trabajadora –aspecto que analizaremos en el siguiente capítulo.

### **Capítulo 3: La institucionalización de la CTEP en relación al Estado nacional y a la CGT**

En este capítulo, analizaremos las articulaciones político-institucionales que ha entablado la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en relación a la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Estado nacional a partir de dos *coyunturas críticas*, durante el período de entre 2011-2019. En una primera parte, describiremos las condiciones que llevaron a distintas organizaciones sociales a conformar a la CTEP. En segundo lugar, analizaremos los vínculos político-institucionales que entabló la CTEP, a través de las dimensiones de recursos, capacidades y procesos enmarcadores, en relación a la CGT y al Estado nacional, durante el período del último gobierno kirchnerista. En tercer lugar, analizaremos estos mismos vínculos tras el logro de la personería social por parte de la CTEP, lo cual es coincidente con el cambio de signo político que implicó la asunción de la alianza Cambiemos en el gobierno. Por último, rastreamos la recurrencia de una pauta regularizada de interacción entre la CTEP para con el Estado nacional y la CGT a lo largo del período analizado. De este modo, describiremos las distintas estrategias políticas y sectoriales que ha adoptado y fue constituyendo al sindicalismo de la economía popular. Además, a partir de la identificación de los distintos arreglos en las articulaciones político-institucionales de la CTEP en relación al Estado nacional y a la CGT, a lo largo de las dimensiones temporales de origen, evolución, y de implicancias, describiremos el modo en que la primera institución logró disputar las prácticas de interacción en sentido de su reconocimiento y consolidación como institución sindical para con las otras dos instituciones.

#### 3.1 Primera *coyuntura crítica*: Hacia la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular

##### ► *La política social del Estado nacional ante un escenario de crisis*

La crisis internacional económica y financiera, que implicó la quiebra de la compañía global de servicios financieros Lehman Brothers en el año 2008, tuvo como correlato, en Argentina, el aumento de la incertidumbre y el estancamiento de la reactivación económica comenzado a principios de siglo. La crisis económica trastocó el comercio exterior entre países y redujo el precio internacional de las materias primas, lo cual implicó un consiguiente deterioro en

los términos de intercambio de los commodities argentinos para el comercio internacional. Esto impactó negativamente en la balanza de pagos, tanto por la baja en el precio de los productos de exportación como por la menor demanda externa y, al mismo tiempo, afectó desfavorablemente a la reactivación de la actividad económica que venía transitando el país, la cual sería mantenida, de aquí en adelante, principalmente a partir de la expansión del gasto social del Estado antes que por la inversión privada (Kulfas, 2016; Neffa, 2018).

Como consecuencia de la crisis económica internacional que impactó negativamente sobre la economía local, el gobierno de Fernández de Kirchner profundizó el camino de la inserción laboral de los sectores excluidos del mercado formal de trabajo mediante la ampliación de las políticas sociales de trabajo cooperativo enmarcadas dentro de la economía social. En Argentina, encontramos los primeros antecedentes de políticas sociales de trabajo cooperativo encuadradas en el marco de la economía social<sup>17</sup> en lo que fue el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (2003). Hacia el año 2009 encontramos, en lo que refiere a este trabajo, el primer momento de *coyuntura crítica* de nuestro país –y en particular para las organizaciones que crearían a la CTEP-, el cual se materializó en un contexto nacional de freno de la reactivación económica, de estancamiento en la creación de empleo privado y de un aumento en los índices de pobreza -que para el año 2009 rondaría en torno al 32%, menos que el 57% del 2002 pero más que el 27% del 2005, siguiendo a Natalucci (2018). En este contexto, el gobierno implementó el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), de lo cual derivó un aumento exponencial de los trabajadores encuadrados en programas sociales dentro de cooperativas de trabajo. Así, las cooperativas de trabajo del PRIST evolucionarían, solo en un año, de 230 (octubre, 2009) a 1781 (octubre, 2010), para llegar a 8038 en el 2015 (Gamallo, 2017; Natalucci, 2018).

El PRIST fue un programa que materializó una nueva realidad social en la Argentina, lo cual significó el afianzamiento y la consolidación del trabajo dentro de un esquema de economía social. Para el año 2009, existían grandes sectores

---

<sup>17</sup> Castelao Caruana (2016) señaló que las políticas sociales incorporadas a los marcos de economía social, en América Latina, fueron diseñadas más con el objetivo de combatir el desempleo, la pobreza y la exclusión social que con el fin de diseñar una economía social de forma integral que cumpla con su enfoque normativo e institucional específico.

sociales que no habían sido alcanzados por la recuperación del mercado formal de trabajo, en este contexto, el gobierno decidió impulsar este programa vía decreto en agosto de ese año<sup>18</sup> (Natalucci, 2018). El PRIST fue caracterizado como un programa atípico el cual “*combinó principios del “capital humano”, nociones restrictivas de la economía social, lógicas de los programas de transferencias de ingresos y prácticas próximas al trabajo asalariado*” (Gamallo, 2017: 25) y que implicó, en lo concreto, una estrategia de generación de oportunidades socio-ocupacionales mediante la creación y el financiamiento directo de cooperativas de trabajo. Cada cooperativa era conformada por un aproximado de sesenta cooperativistas, que debían asumir la figura jurídica del monotributo social<sup>19</sup>, a los cuales se les transfería un ingreso desde el Estado en contraprestación de una jornada laboral de cuarenta horas semanales (enfocadas principalmente en la ejecución de obras de infraestructura en espacios de uso público y comunitario, entre otras actividades), y que incluía un seguro por accidentes, seguridad previsional y de salud. Las cooperativas de trabajo fueron creadas a nivel nacional (aunque la gran mayoría se concentró en el Conurbano Bonaerense), y fueron dirigidas por los municipios bajo convenio con el MDS, los cuales adoptaron la figura de entes ejecutores; además, el esquema incluía también la figura de capataces, lo cual significó relaciones jerárquicas dentro de una estructura teóricamente cooperativista -este esquema sería tipificado por Ferrari Mango (2021) como “*cooperativismo tutelado*” (Gamallo, 2017; Ferrari Mango, 2021).

La progresiva creación de oportunidades socio-ocupacionales en el marco de la economía social por parte del Estado, generó un aumento de los debates académicos en lo que refería a la actualidad de las políticas sociales. Por una parte, Castela Caruana (2016) señaló que la aplicación del marco de la economía social a las políticas sociales, por parte del Estado argentino, implicó

---

<sup>18</sup> En este contexto, también cabe destacar el decreto del Poder Ejecutivo que implicó la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en octubre de ese mismo año, política la cual también estuvo dirigida hacia estos sectores con problemas de ingresos –visto en el capítulo 2 de este trabajo.

<sup>19</sup> El Monotributo Social (Ley 25865/07) es un instrumento complementario –no exclusivo- de los programas públicos dirigidos a promover la reinserción social de las personas a través del trabajo auto-gestionado. En sí misma, esta ley busca procurar la formalización de los trabajadores en situación de vulnerabilidad que forman parte de emprendimientos auto-gestionados, posibilitando su ingreso en el sistema previsional y el acceso a las prestaciones de las obras sociales del sistema nacional de salud (Castela Caruana, 2016).

el reconocimiento del trabajador auto-gestionado como nuevo sujeto de la política pública. No obstante, esta autora también expuso que estas políticas sociales, en lo concreto, no incorporaron los principios y prácticas constitutivas de la economía social (como la democracia organizacional, la propiedad colectiva de los recursos, etcétera) sino que, más bien, estas políticas apelaron a los resultados potenciales derivados de aquellos principios (como el ejercicio de la ciudadanía, el empoderamiento individual y colectivo, etcétera) (Castelao Caruana, 2016). Por otra parte, Gamallo (2017) puntualizó, a modo de crítica, que las cooperativas fueron más bien una modalidad obligatoria de asociatividad antes que un modo de organización voluntario y que, además, el proceso de veloz crecimiento del PRIST abría grandes interrogantes en torno a los lazos de reciprocidad entre cooperativistas. Por último, también se destacaron como críticas al programa los hechos de que este podría ser interpretado como un instrumento clientelar, ya que beneficiaba mayormente a los municipios bonaerenses (en su gran mayoría “oficialistas”) y que, además, las cooperativas podrían ser entendida como la instauración de una relación encubierta asalariada entre los cooperativistas y el Estado (Ferrari Mango, 2021).

► *La respuesta organizativa de las organizaciones sociales al escenario de crisis*

Sumado al aumento de los debates por parte de las ciencias sociales, el avance de las políticas sociales en el marco de la economía social por parte del Estado generó también, dentro del campo de las organizaciones sociales, un incremento de los debates en torno a la caracterización de la nueva política socio-laboral. En referencia a la implementación del PRIST, las organizaciones movimientistas cuestionaron fuertemente que fuesen únicamente los municipios quienes estuviesen a cargo de la ejecución del programa, siendo que anteriormente los programas sociales eran co-gestionados entre el MDS tanto en relación a los municipios como en relación a las organizaciones, de forma compartida. En adición, otro aspecto de la política que fue criticado por las organizaciones fue el hecho de que el PRIST se había desvirtuado en su implementación, siendo que su objetivo original habría sido el de subsidiar la creación de empleo frente a la crisis internacional pero que, en contraste, se había convertido en un “plan social disfrazado” que no fortalecía a las economías

territoriales de los sectores excluidos sino que funcionaba como un instrumento clientelar de los municipios sin contenido político-emancipador (Natalucci, 2018).

En este marco de freno de la reactivación económica a partir de la crisis internacional de 2008, y de un panorama de profundización de las políticas sociales de corte laboral por parte del Estado nacional, algunas organizaciones reconsideraron la problemática de la falta de oportunidades laborales para amplios sectores excluidos del mundo laboral, desembocando esto en un diagnóstico novedoso. A partir del 2009, desde el Movimiento Evita, el Movimiento de Trabajadores Excluidos, y otras organizaciones se confluó en un diagnóstico acerca de la situación de los sectores excluidos del mercado formal de trabajo; desde el cual identificaron que, a pesar de las transformaciones favorables en el mercado de trabajo durante los años kirchneristas precedentes, un tercio de la población persistía excluida del trabajo formal y que, además, estos sectores eran una parte de la población excluida por el «neoliberalismo», que la dinámica del capitalismo estaba muy lejos de incluir (Muñoz, 2018).

Ante el nuevo diagnóstico, algunas organizaciones señalaron algunas deficiencias en materia de protección social que representaba el PRIST y demás programas asociados a los problemas de falta de empleo, en pos de imponer al menos dos consideraciones sobre “la mesa de las discusiones” en torno a la problemática de los sectores excluidos del trabajo formal. Entre las dificultades, podemos hallar la deficiencia del Estado en garantizar el bienestar social del conjunto de la sociedad vía trabajo decente; la incapacidad de la matriz productiva y del mercado de trabajo de generar la inclusión del conjunto de los trabajadores dentro del sistema laboral formal; y, en relación a las dos anteriores, la cuestión de una débil garantía por parte de las instituciones públicas del Estado de amparar, vía políticas sociales de corte laboral, a la población que no podía gozar del derecho al trabajo digno (Muñoz, 2019). A partir de estas consideraciones, las dos reflexiones que surgieron como respuesta al problema laboral de los trabajadores excluidos fueron las siguientes: uno, se reconoció al Estado como garante último de la reproducción material de la población y, dos, se comenzó a reconocer a las actividades asociadas al mundo del trabajo “sin patrón y sin salario” como una forma legítima de trabajo (Muñoz, 2019).

A partir de ambas consideraciones, las organizaciones Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), la organización no gubernamental La Alameda,

el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (MNER) y el Movimiento Evita (ME) re-direccionaron el eje de sus disputas como organización, y fundaron a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) como organización gremial-sindical, en diciembre de 2011. Breve tiempo después, también se sumaron otras organizaciones sociales nacidas sobre la base de la organización de distintos sectores de trabajadores desocupados: el Movimiento Popular La Dignidad; el Movimiento Nacional Campesino Indígena; la Federación de Trabajadores de Cooperativas de Infraestructura Social; la Unión de Trabajadores de la Tierra; la organización social Los Pibes; Patria Grande; Seamos Libres; entre otras (Bruno et al, 2017).

En suma, ante lo hasta aquí expuesto, podemos destacar que la constitución de la CTEP tuvo relación directa con el proceso de consolidación de un sector de trabajadores resultado de la exclusión del mismo del mercado formal de trabajo, y de la consiguiente incorporación de este sector a esquemas de políticas sociales encuadradas mayormente en lo que fuese el Programa de Inclusión Social con Trabajo. En esta línea, Natalucci (2018) señaló que *“aún con sus cuestionamientos (en referencia a los trabajadores del PRIST agrupados en organizaciones sociales) el PRIST se constituyó como una posibilidad para constituirse como trabajadores de la economía popular”* (p. 111). A partir de esta cita, destacamos el proceso por el cual un conjunto de organizaciones sociales logró ciertamente disputar y reconfigurar el orden simbólico que implicaban los sentidos de la implementación de las políticas socio-ocupacionales por parte del Estado, encausando el descontento por el modo de ejecución de los programas hacia una propuesta novedosa de sindicalización de un nuevo sujeto trabajador: los trabajadores de la economía popular. En este sentido, entendemos que lo que Castela Caruana (2016) señaló como *«el reconocimiento del trabajador auto-gestionado como nuevo sujeto de la política pública por parte del Estado»* significó, al mismo tiempo, el auto-reconocimiento de los trabajadores agrupados en distintas organizaciones sociales más bien como trabajadores de la economía popular antes que como auto-gestionados; lo cual también supuso la emergencia de un nuevo sujeto de la política pública por parte de estos, aunque fuese un sujeto trabajador de otro tipo, en contraposición a la visión estatal.

### 3.2 La constitución y fortalecimiento de la CTEP

Entre los años 2011 y 2015, podemos identificar un período que se erige como de constitución y de fortalecimiento de la CTEP, debido a su invariable propósito de instituirse como una organización gremial-sindical de los trabajadores de la economía popular, y de ser reconocida como tal por el Estado nacional y por la Confederación General del Trabajo.

#### ► *El panorama laboral durante el último gobierno kirchnerista*

En diciembre del 2011, Fernández de Kirchner asumió su segundo gobierno en un contexto económico nacional afectado por la situación de post-crisis económica internacional. Debido a la disminución de la inversión directa productiva; la falta de ingreso de inversiones extranjeras; la baja en los precios internacionales de los bienes exportables del país; la disminución del comercio internacional; entre otros fenómenos, el freno de la reactivación económica sucedido tras la crisis de 2008 se prolongaría hasta el fin del gobierno kirchnerista en 2015, lo cual generó también un freno y el estancamiento de la creación de nuevos empleos en el sector privado, aunque no en el sector público, durante todo el período (Neffa, 2018; Seiffer y Rivas Castro, 2017).

Ante la situación de recesión económica nacional, el gobierno impulsó desde el Estado, a partir del 2009, un conjunto de políticas sociales que lograron mantener los niveles de inclusión social hasta el fin de la era kirchnerista pero que, no obstante, no lograron mejorar el índice de pobreza del país. Seiffer y Rivas Castro (2017) señalaron que la expansión de la masa de riqueza disponible del Estado, a partir del superavitario saldo comercial del comercio exterior entre 2003 y 2009 (tendencia que se revertiría en los siguientes años<sup>20</sup>), permitió el aumento del gasto público en general y del gasto social en particular, lo cual se evidenció en una masificación de políticas de transferencia de ingresos de base no contributiva hacia los sectores de trabajadores en situación de vulnerabilidad. Entre estas políticas de transferencia destacamos: Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST-Argentina Trabaja, 2009); Asignación Universal por Hijo (2009); Programa “Ellas Hacen” (EH-Argentina Trabaja, 2013);

---

<sup>20</sup> Seiffer y Rivas Castro (2017) señalaron que la recesión de la economía local tuvo como consecuencia un déficit fiscal y financiero en ascenso, en donde se pasó del llamado “superávit gemelo” vigente entre 2003 y 2008 a un evidente saldo financiero negativo entre 2009 y 2011, y ya a partir de 2012 un marcado déficit.



Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR, 2014); entre otras. No obstante, el conjunto de estas políticas apenas lograron apaciguar los efectos negativos de la recesión económica, ya que a lo largo del período se consolidó un nivel de pobreza estructural que rondó en torno al treinta por ciento.

Como consecuencia tanto de la situación de estancamiento de la economía nacional y de la falta de creación de empleo privado tras la crisis internacional, como así también del límite que supuso la implementación de un conjunto de políticas sociales que no lograron mejorar la calidad de vida de los sectores populares sino que logró apenas mantenerla, se produjo un afianzamiento y la instalación de una estructura de desigualdad y dualidad en el mundo del trabajo como signo de una estructura socio-productiva fracturada. Por una parte, Seiffer y Rivas Castro (2017) señalaron que, a partir del fuerte aumento del gasto público (vía empleo en el sector público) y social (vía políticas de transferencia de ingresos de base no contributiva) como respuesta a los efectos de la crisis económica que afectó al mundo del trabajo, se produjo en el país un proceso de diferenciación de la clase obrera de manera expandida:

*“El aumento del gasto social se realiza a su vez con el crecimiento del componente salarial del gasto a partir de la expansión del empleo público que, como señalamos anteriormente, crece muy fuertemente en el momento en que el sector privado empieza a mostrar los primeros síntomas de estancamiento para la absorción de fuerza de trabajo. En la medida en que su fin inmediato es la reproducción de la población que emplea y no el uso productivo de su fuerza de trabajo, se evidencia como una forma de asistencia social que mantiene a esta sobrepoblación en estado de latencia (...) Lejos de implicar una ruptura en materia de política social -en referencia al crecimiento del empleo público-, se consolida la tendencia a la asistencialización (...) Es la primera vez en la historia en que se muestra un aumento muy significativo del gasto social de la mano de una caída del salario, dejando en evidencia el nuevo carácter que asume la política social en la reproducción de la clase obrera que se estanca en su condición de sobrante” (Seiffer y Rivas Castro, 2017: 105 y 106).*

Por otra parte, Abal Medina (2016) señaló dos grandes etapas de las políticas vinculadas al trabajo. La primera (previa a la crisis), fue la apuesta del Estado por poner en funcionamiento la economía a partir de mancomunar la relación entre el capital y el trabajo vía intervención estatal<sup>21</sup>, que otrora habían sido

---

<sup>21</sup> En este sentido cabe recordar que, como vimos en el capítulo 2 de este trabajo, el Estado intervino en las relaciones laborales a partir de una política de *arbitraje gubernamental directo* en relación tanto a la necesidad de regular el salario como así también de regular el fortalecimiento sindical (Varela, 2013).

efectivos para el conjunto de los trabajadores. No obstante, a partir de una evidente inmunidad de amplios sectores de trabajadores de ser alcanzados por las políticas laborales de incorporación al mercado formal de trabajo, se inició una segunda etapa (posterior al 2009) de intervención directa del Estado dirigida a brindar algún tipo de cobertura a los hogares de millones de trabajadores en situación de vulnerabilidad crónica. A este respecto, Abal Medina (2016) señaló que *“El empleo no registrado descendió desde 48,5%, su pico máximo registrado en 2003, hasta 34% en 2010. Pero tras este descenso significativo, quedó prácticamente estancado hasta 2015”* (p. 76). En suma, a partir de lo expuesto por los autores anteriormente señalados, podemos destacar el afianzamiento y la consolidación –post-2009- de una estructura dual del mundo del trabajo en Argentina; compuesto por un sector de trabajadores que desempeñara su labor en el mundo del empleo formal, y otro sector en torno al tercio de la masa de trabajadores en una situación de relación inestable con el trabajo.

La complejidad del panorama laboral de estos años también afectó la representación de los trabajadores asalariados formales, en este sentido, concluyendo este apartado, señalaremos algunos aspectos relevantes referidos a la estructura de poder dentro de la CGT durante el período, específicamente sobre las corrientes organizativas internas y sobre las disputas político-ideológicas de liderazgo por su conducción. En principio, cabe destacar que, mientras que en inicios de la etapa kirchnerista (2003) existían dos CGT (CGT Azopardo “oficial” y CGT “disidente”) y cuatro nucleamientos: los Gordos; los Independientes; los menemistas; y el MTA, hacia finales de la etapa (2015) existían tres CGT (CGT Azopardo; CGT Alsina; y CGT “Azul y Blanca”) y cinco nucleamientos: los Gordos; los Independientes; Núcleo MTA; MASA; y los “moyanistas”. A partir del año 2005, y hasta el año 2012, Moyano (SICHOCA) condujo a la CGT como secretario general de una central unificada<sup>22</sup>, a partir principalmente de la alianza interna de los nucleamientos MTA<sup>23</sup> y los Independientes<sup>24</sup>, pero con la oposición interna del sector de los Gordos<sup>25</sup>. Sin

---

<sup>22</sup> Cabe destacar la escisión desde la CGT de algunos pocos gremios en el año 2008, los cuales crearían a la CGT “Azul y Blanca”.

<sup>23</sup> Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA), véase capítulo dos de este trabajo.

<sup>24</sup> Los Independientes son un grupo de sindicatos con significativas diferencias en sus bases y que, en principio, no están ligados entre sí (UPCN; UOCRA; entre otros).

<sup>25</sup> Los Gordos hace referencia a gremios del sector terciario con un importante número de afiliados y un volumen de servicios de bienestar social superior al de otros sindicatos (FATSA; FAECyS; FATLyF; entre

embargo, a partir de una subdivisión dentro del nucleamiento MTA<sup>26</sup> como detonante (a causa de un conflicto político entre Moyano y el gobierno de Fernández de Kirchner), la CGT quedaría dividida en dos para el año 2012, resultando esto en la conformación de la CGT “Azopardo” como sector crítico del gobierno (conducida por Moyano-SICHOCA) y la nueva CGT oficial “Alsina” (conducida por Caló-UOM) (Natalucci y Morris, 2016). Ante lo expuesto, cabe remarcar que tanto las distintas CGT como así también sus tendencias internas serán contempladas a la hora de describir -a continuación- las articulaciones político-institucionales entre la CGT y la CTEP.

► *La constitución organizativa de la CTEP*

La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular implicó, desde sus inicios, varias innovaciones en lo que respecta a su creación en sí misma, a su nuevo tipo de representación, y en lo que refiere a sus demandas. En el año 2011, la CTEP realizó su acto fundacional, y conformó una Junta Promotora integrada por un representante de cada una de sus organizaciones fundadora (ME; MTE; MNER; La Alameda), a la cual se agregaron representantes de cada una de las organizaciones que adhirieron posteriormente al proyecto de la CTEP; además, se designó a Esteban “Gringo” Castro (ME) como secretario general. La Junta Promotora funcionó como una coordinadora entre organizaciones, y tuvo como fin el objetivo de conformar a la CTEP como sindicato de la economía popular, reconociendo y asignándole a esta supra-organización el carácter de entidad gremial. Desde la CTEP, se buscó generar un lazo representativo con *los trabajadores de la economía popular y sus familias*<sup>27</sup>; para tal fin, se convocó a distintas organizaciones sociales y a trabajadores vinculados a las actividades de reciclado, producción textil, venta ambulante, trabajo artesanal, fábricas recuperadas, producción rural, entre otras, organizadas de manera autónoma y comunitaria (Tóffoli, 2017). En sus inicios, las principales demandas de la CTEP fueron la promulgación de un convenio colectivo de trabajo para los trabajadores auto-gestionados; ser reconocidos por el Estado en el marco de paritarias como

---

otros), siendo algunos de estos gremios como Comercio o Luz y Fuerza inscriptos dentro de lo que se denomina “sindicalismo empresarial” (Armellino, 2014; Haidar, 2015 en Natalucci y Morris, 2016).

<sup>26</sup> El MTA se dividió entre los gremios “moyanistas” que continuaron adhiriendo a Moyano y el “Núcleo MTA”, conformado por 9 gremios opositores al mismo.

<sup>27</sup> En el documento “Declaración del teatro Verdi”, anexo en Graboys y Pérsico (2019).

entidad gremial; la regulación de las condiciones de trabajo para el sector de la economía popular; y la igualación de los derechos respecto a los trabajadores formales; entre otras (Muñoz y Villar, 2017). Ante esto último, cabe destacar que la lógica sindical de la CTEP se formó al mismo tiempo como punto de partida y como proceso, ya que las demandas fueron creadas e instaladas en el espacio público por una organización innovadora que se auto-reconocía como entidad gremial, por vez primera en la historia argentina.

En cuanto a su estructura organizacional interna, la CTEP adoptó un organigrama en semejanza al de la CGT. El esquema gremial de la CTEP se formó a partir de la creación de ramas de actividad de la economía popular, y a partir de la creación de un conjunto de secretarías por áreas de interés de la organización que buscarían articular el funcionamiento interno y organizar las demandas colectivas. Por una parte, en cuanto a las ramas de actividad que se conformaron durante el período de entre 2011 y 2015, y que buscaron ser instaladas a nivel nacional y federal por la Confederación, podemos señalar las ramas de cartoneros, indumentaria, campesina (producción rural), motoqueros, programas sociales, espacio público (venta ambulante, artesanos y feriantes, cuidacoches, etcétera), y de empresas recuperadas. Por otra parte, en cuanto a las secretarías por áreas de interés, podemos destacar las Secretarías de Organización, Salud, Vivienda, Prensa y Difusión, Educación y Capacitación, Deportes, Esparcimiento y Turismo Popular, Coordinación de Seccionales, Relaciones Institucionales, entre otras (Maldovan Bonelli et al, 2017a; Muñoz y Villar, 2017; Tóffoli, 2017). Siguiendo a Muñoz y Villar (2017), encontramos que el tipo de organización estructural interna que configuró la CTEP tiene tanto un componente organizativo como simbólico en relación a la CGT:

*“La reivindicación del modelo sindical argentino para la CTEP es de carácter simbólico pero también organizativo. Es decir, se reivindica el modelo como estrategia para reconocerse y que se los reconozca como trabajadores (el Estado, la CGT, el resto de las organizaciones sindicales y las sociales) pero también, como “espejo” para buscar formas de organización. En este sentido, desde su creación, la CTEP organizó “las ramas de actividad” de acuerdo a la retórica presente en la CGT” (Muñoz y Villar, 2017: 9).*

A pesar del proceso de estructuración interna, cabe destacar que no existió durante el período analizado un estatuto nacional que haya consolidado a la CTEP como organización sindical. En este sentido podemos mencionar que, si

bien las ramas de actividad fueron consolidándose progresivamente, las organizaciones preexistentes continuaron siendo las protagonistas de la vida interna de la Confederación (Maldovan Bonelli et al, 2017a; Muñoz y Villar, 2017). Por último remarcamos que, si bien la capacidad institucional de afiliación de trabajadores y de creación de mutuales de salud por parte de los sindicatos depende del reconocimiento del Estado hacia la misma, desde la CTEP se conformó en el año 2013, de forma informal, a la mutual “Senderos” como obra social de los trabajadores de la economía popular, la cual contó con una cartilla médica con diversas especialidades y consultorios de salud propios y que, además, estableció convenios con la Obra Social del Personal Ladrillero del sindicato de ladrilleros (UOLRA-CGT) (Bruno et al, 2017).

► *Los marcos interpretativos para el fortalecimiento de la acción organizativa de la CTEP*

El concepto de “economía popular” puede entenderse de distintas formas desde el campo de las ciencias sociales y desde el campo de las organizaciones sociales. Siguiendo a Maldovan Bonelli y Melgarejo (2019), encontramos que la noción de “economía popular” fue acuñada en los años ochenta, desde el campo académico, para *“dar cuenta de las nuevas conformaciones de los mundos del trabajo latinoamericanos frente al avance del neoliberalismo”* (p. 268) pero que, no obstante, la noción de “economía popular” se ha difundido más ampliamente en los últimos años *“como consecuencia de la organización social y gremial de diversas agrupaciones de trabajadores y trabajadoras que se reivindican como parte de dicho sector”* (p. 268) en Argentina. Por otra parte, en lo que respecta a la noción de “economía popular” desde el campo organizacional, encontramos que esta noción surge principalmente como una categoría reivindicativa, a partir de la cual posicionar a vastos sectores sociales excluidos del mercado de trabajo desde una condición de “desempleados” o “desocupados” hacia la figura de “trabajadores (de la economía popular)”. En esta línea, los trabajadores de la economía popular son, para las organizaciones, aquellos que inventaron su trabajo por fuera de una relación salarial y que, por ende, se encuentran por fuera de los derechos y protecciones que esta provee (Maldovan Bonelli y Melgarejo, 2019). Teniendo en cuenta las variaciones de interpretación que pudiesen surgir en el significado y concepto de “economía popular” entre el campo científico y el

campo social, las autoras adhieren a entender a esta noción como una *categoría de la práctica* (Brubaker, 2013 en Maldovan Bonelli y Melgarejo, 2019).

A partir de un diagnóstico común que hicieron varias organizaciones sociales surgió, por parte de estas, la categoría de “trabajador de la economía popular”, y la identificación de oficios asociados a estos trabajadores. Tanto las organizaciones fundadoras de la CTEP como, posteriormente, las que se sumarían al proyecto sindical, concordaron en la identificación de una situación laboral de exclusión estructural e irreversible del mercado de trabajo de miles de trabajadores, los cuales tuvieron que inventarse su propio trabajo como consecuencia de la falta de empleo. Entre los oficios denominados como “de la economía popular”, podemos encontrar trabajadoras y trabajadores dentro de las siguientes categorías: campesino (trabajadores de la tierra y de la crianza de animales); cartonero/reciclador; vendedor ambulantes; artesano; motoquero; trabajador doméstico y del cuidado; limpiavidrios/cuidacoches; trabajador barrial –vinculado a programas sociales- (construcción de viviendas, cuidado de hábitat, etcétera); emprendedores individuales; entre otros (Grabois y pérsico, 2019).

Al mismo tiempo que las organizaciones conformaron a la CTEP, y crearon la denominación de “trabajador de la economía popular” e identificaron los oficios relacionados a dicha categoría, también fueron modificando sus marcos interpretativos para la acción, lo cual resultó en grandes diferencias en la acción de las mismas con respecto del accionar de las organizaciones que no reconocieron la entidad de la “economía popular”. Durante el período de entre 2011 y 2015, las organizaciones de la economía popular que instituyeron a la CTEP como actor colectivo gremial-sindical buscaron representar, a través de la misma, al trabajador de la economía popular ante el Estado; demandando, como novedad, que este reconozca al sector de la economía popular como trabajadores. Este hecho marcó un punto de quiebre en relación a las peticiones de demanda de trabajo con respecto tanto del mundo de organizaciones sociales no pertenecientes a la CTEP como así también de las mismas organizaciones que preexistían antes de darle conformación a la misma. En esta línea, Muñoz (2019) expuso una clave en torno a la distinción entre ambas demandas:

*“no se trata de demanda de trabajo con derechos –por la CTEP- sino de ser reconocidos como trabajadores. Demandar trabajo significa auto identificarse con el estatuto del desempleado. La segunda supone el hecho de ya estar realizando una tarea que produce riqueza*

*social, a pesar de no tener valor en el mercado (salario). Este reconocimiento como trabajadores con plenos derechos estaría en la gestación de la organización pero irá intensificándose en las acciones con los años” (Muñoz, 2019: 495).*

Incluso, en lo que respecta a la modificación de los marcos interpretativos para la acción de las organizaciones y de los trabajadores de la economía popular, podemos hallar en la creación de la Escuela Nacional de Organización Comunitaria y Economía Popular (ENOCEP), en el año 2014, un dispositivo pedagógico central dentro de la CTEP, desde donde se realizarían actividades de formación para los referentes y miembros de todas las organizaciones que conformaban a la Confederación (Bruno et al, 2017; Forni et al, 2020). Forni et al. (2020) expresaron lo siguiente sobre la creación de la ENOCEP:

*“La iniciativa de constituir este espacio de formación común –desde la CTEP- tuvo que ver, por un lado, con tomar distancia de las concepciones existentes sobre la “economía social” y el cooperativismo que, en aquel entonces, consideraban poco realistas e incluso más bien románticas. Por otro, la redacción de estos textos –refiriendo a los cuadernos de formación- y la organización de la escuela tuvo la intención de difundir una identidad colectiva común al interior de la CTEP que concibiera a sus miembros como trabajadores con derechos y ya no como desocupados o simplemente “piqueteros” (Forni et al, 2020: 91).*

A partir de las actividades de formación que se brindaron en la ENOCEP, desde la CTEP se buscó conformar una capa de identidad colectiva común hacia dentro del conjunto de los trabajadores agrupados en las distintas organizaciones sociales preexistentes, capa la cual estuviese basada en las formulaciones sobre la “economía popular” y que no soslayara la heterogeneidad identitaria preexistente entre las distintas organizaciones, sino que la misma constituiría la construcción de una capa identitaria común a todas (Forni et al, 2020). En suma, en lo que respecta a una gran diferencia en la acción de las organizaciones de la CTEP con respecto al accionar de las organizaciones que no reconocieron a la “economía popular”, podemos destacar la acción de construcción de la CTEP como espacio gremial producto de la articulación de las “nuevas” organizaciones de la economía popular a fin de dar respuesta a un espacio vacante en materia de representación de vastos sectores excluidos, identificando a estos como trabajadores, e inscribiendo sus prácticas de forma semejante al actor sindical.

### 3.2.1 Articulaciones político-institucionales entre la CTEP para con el Estado y la CGT

Desde el momento en que fue conformada la CTEP, los referentes de las organizaciones preexistentes buscaron constituir a esta organización como interlocutor representativo de los trabajadores de la economía popular, con el objetivo principal de que esta Confederación fuese reconocida como un interlocutor sindical legítimo por parte del Estado y por parte de la CGT. En relación al Estado, la CTEP buscó ser reconocida como una institución sindical, lo cual requería que este le asigna a la misma una personería gremial. Desde la CTEP, se buscó representar a los trabajadores de la economía popular ante el Estado, pensando a estos en dos sentidos simultáneos: uno, como trabajadores en el sentido tradicional, lo cual implicó la demanda de que estos debían obtener o recuperar los derechos de los trabajadores formales y; dos, como un nuevo sujeto trabajador, lo cual implicó una demanda en dirección a que el Estado reconociera a estos trabajadores a través de un piso mínimo de nuevos derechos específicos y por medio de nuevos marcos regulatorios (Maldovan Bonelli y Melgarejo, 2019; Muñoz y Villar, 2017). En relación a la CGT, desde la CTEP se buscó que la Central también reconociera a los trabajadores de la economía popular en dos sentidos simultáneos: uno, en un sentido general de pie de igualdad con respecto a la condición y categoría de “ser trabajadores”, siendo que la Central obrera detenta la representación legal y legítima del mundo del trabajo; y, dos, en un sentido particular acerca de la condiciones disímiles en la relación laboral de los mismos, en tanto estos trabajadores demandaron a la CGT ser reconocidos como trabajadores de la economía popular, por fuera de los marcos de relacionales formales de trabajo (Maldovan Bonelli y Melgarejo, 2019). Ante lo expuesto, destacamos que desde la CTEP se buscó instalar una demanda, en relación a ambas instituciones, tanto desde una perspectiva general como singular; en este sentido, las demandas singulares de la CTEP buscaron, a partir de una connotación laboral y lógica sindical, generar una innovación institucional de representación de trabajadores -aspecto que constituye el foco principal de este trabajo de investigación. En esta línea, Muñoz y Villar (2017) señalaron lo siguiente:



*“La CTEP se estructuró con la intención de “forzar los límites del sistema” y representar a un sector que ni siquiera era considerado como “trabajadores”, lo que implica no la representación sino la creación del mismo como colectivo con una entidad en el espacio público institucional (...). Es en el ejercicio de devenir “organización gremial” que crea al sujeto que quieren representar, operación muy similar a las realizadas por los sindicatos antes de su reconocimiento estatal hace más de un siglo atrás” (Muñoz y Villar, 2017: 23).*

En lo que refiere a las vinculaciones institucionales entre la CTEP y el Estado nacional durante este período, podemos destacar que el Estado ha adquirido un papel fundamental en torno a esta Confederación. Siendo que las relaciones laborales de la economía popular se caracterizan por no poseer una relación, al menos en términos formales, entre patrón-trabajador, el Estado surge, para la CTEP, como la institución que debe garantizar la protección de las leyes al trabajo en todas sus formas y, en consecuencia, emerge como sujeto al cual dirigir las demandas tanto laborales como sociales (Grabois y Pérsico, 2019). En lo concreto, la CTEP entabló negociaciones conflictivas en relación tanto al Estado nacional, como a distintos municipios (principalmente del gran Buenos Aires) los cuales implementaban el PRIST y el “Ellas Hacen”. A nivel municipal, la CTEP pudo disputar cierto margen para la negociación de los espacios en donde los cooperativistas realizaban la labor de contraprestación que exigían los programas sociales enmarcados en la economía social (Ferrari Mango, 2021) y, a nivel nacional, destacamos un reconocimiento hacia la CTEP exclusivo y limitado por parte del MDS, desde donde se reconocía a la misma, a partir del reconocimiento de las organizaciones preexistentes, como una organización que ejercía cierta presión por los intereses de los sectores de mayor riesgo social. Siguiendo el rol que tuvo la CTEP en torno a la puja de intereses de los sectores populares durante este período, tanto en relación al nivel local como nacional de lo estatal, Tóffoli (2017) señaló que *“la tarea de expresar pero también “elaborar” las demandas de los/as trabajadores/as de la economía popular activa el mecanismo de la representación”* (p. 77). En acuerdo con Tóffoli (2017), podemos destacar que el PRIST, y los programas de la economía social en general, no solo fueron causa necesaria para la conformación de la CTEP sino que también fueron un elemento central para su consolidación en los primeros años, efecto que se deriva de la búsqueda por parte de la misma de

expresar los intereses y de representar a estos sectores excluidos del mercado formal de trabajo ante el Estado.

En lo que refiere a las articulaciones político-institucionales entre la CTEP y la CGT podemos destacar que, desde un inicio, la CTEP buscó integrarse a la estructura organizativa de la central. Desde su conformación en 2011, la CTEP buscó incorporarse a la CGT y ser reconocida por esta última como un sindicato más, en este sentido, desde la CTEP se exclamaron consignas hacia la central obrera como las de “Somos lo que falta”, bajo la pretensión de incorporarse a la CGT como sindicato del gremio de los trabajadores de la economía popular, es decir, de los trabajadores sin derechos, sin patrón y sin salario (Muñoz y Villar, 2017). El hecho de que las organizaciones que crearon a la CTEP buscaran vincularse preferentemente en relación a la CGT antes que a la CTA (central la cual fuera más afín con las organizaciones socio-territoriales desde su creación en los noventa, y que incluso permitía la afiliación directa de los trabajadores no formalizados) fue un suceso inédito el cual obedece a que, desde la CTEP, no se puso en cuestión la representatividad de la CGT hacia el mundo del trabajo, ni se rechazó el modelo sindical argentino institucionalizado sino que, más bien, se reclamó la unidad de la clase trabajadora en su conjunto a fin de fortalecer la lucha gremial (Muñoz y Villar, 2017; Natalucci y Morris, 2019; Tóffoli, 2017).

En lo concreto, la CTEP y la CGT se vincularon de forma intermitente entre los años 2011 y 2015, debido a que tanto desde los sindicatos en la CGT como así también desde las organizaciones sociales en la CTEP no existía un consenso acerca de la caracterización de una institución hacia la otra. Por una parte, los sectores sindicales más proclives a discutir la unidad de la clase trabajadora en los términos de la CTEP, en tanto eso implicaba el reconocimiento de los representados por la CTEP como trabajadores y a la misma como su interlocutor legítimo, fueron los sectores sindicales referenciados dentro del “moyanismo” (desde el 2012 en la CGT-Azopardo “no oficial”) mientras que; por otra parte, la organización de la CTEP más inclinada a reconocer a la CGT como la central que expresaba al conjunto de los trabajadores fue el Movimiento Evita (Natalucci y Morris, 2019). Asimismo, a partir de la escisión de la CGT en el año 2012, desde la CGT-Azopardo se decretarían cinco paros generales y varias jornadas de protestas entre 2012-2015, siendo estas jornadas mayormente acompañadas por organizaciones sociales disconformes con el gobierno, como

la CCC, Barrios de Pie, o el Movimiento Evita (a partir del 2013, tras haberse distanciado del gobierno), entre otras (Novaro, 2022). En lo que respecta al vínculo entre la CTEP y la CGT-Alsina “oficial”, no hemos encontrado vínculos institucionales de relevancia; salvo lo referente al convenio entre la obra social de la CTEP “Senderos” con la obra social del sindicato de ladrilleros -visto en apartado 3.2-, sindicato el cual pertenecía al sector de “*independientes*” encuadrado dentro de la CGT “oficial”. Como síntesis, podemos señalar que Abal Medina (2016) señaló que “(...) *en su mayoría los dirigentes del movimiento obrero organizado no reconocen la condición de trabajadores de sus miembros (por los miembros de la CTEP); los piensan y definen como «extranjeros», como cuerpos extraños a la tradición sindical argentina*” (p. 83); ante esta cita, cabría pensar y repensar hasta qué punto las vinculaciones de la CGT “disidente” para con las organizaciones sociales no se correspondieron, sobre todo, debido a un cálculo de mejora en la capacidad de movilización por parte de la primera antes que por el reconocimiento de estos como trabajadores en pie de igualdad.

Como desenlace de este período, podemos destacar que la CTEP alcanzó un reconocimiento formal por parte del Estado a partir del otorgamiento de la personería social hacia la misma, en diciembre del año 2015, lo cual también abriría un nuevo escenario en lo que refiere a la relación entre la CTEP y la CGT. En el último día del gobierno de Fernández de Kirchner, desde el MTEySS se firmó la resolución (1727/15) que le otorgó a la CTEP la personería social (aunque desde la CTEP se solicitara la personería gremial); no obstante, no fue sino hasta febrero del 2016 (durante el gobierno de Macri) que la personería social fuese un hecho tras una nueva resolución (32/16) del MTEySS, la cual sí fue publicada en el Boletín Oficial (en contraposición a la resolución anterior). Estas resoluciones, primero la 1727/15 y posteriormente –y definitiva- la 32/16 implicaron la conquista, por parte de la CTEP, de un estatus legal en pos del reconocimiento formal de las organizaciones de representación de los trabajadores de la economía popular. Concretamente, la resolución 32/16 valió la creación del “Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas” (art. 1), en donde se podrían inscribir “entidades representativas de trabajadores que se desempeñen en la economía popular y en las empresas recuperadas o autogestionadas” (art. 2). A partir de esta resolución, la Secretaría de Empleo autorizó la inscripción de la CTEP dentro de

este Registro (Grabois, 2016). En palabras de Grabois, referente social del MTE y uno de los principales dirigentes de la CTEP, este registro supuso la creación de “*un régimen de agremiación complementario, ampliatorio y compatible con el modelo sindical vigente en la argentina, que hasta entonces únicamente contemplaba la situación de los trabajadores en relación de dependencia*” (Grabois, 2016: 5). En conclusión, a partir del nuevo panorama abierto tras la obtención de la personería social por parte de la CTEP, sumado esto a un nuevo escenario tras la asunción del gobierno de Cambiemos en 2015, se abriría en nuestro país un período de nuevas demandas por parte de esta Confederación, y se darían novedosas vinculaciones institucionales entre la misma tanto en relación al Estado como en relación a la CGT.

### 3.3 Segunda coyuntura crítica: La consolidación de la CTEP y el establecimiento de nuevas articulaciones político-institucionales

Entre los años 2015 y 2019, podemos identificar un segundo sub-período de análisis en este trabajo, el cual parte de una segunda *coyuntura crítica* a partir de lo que significó la ejecución de un conjunto de políticas neoliberales desde la asunción del nuevo gobierno del presidente Macri. Luego de la obtención de la personería social por parte de la Confederación en diciembre de 2015, hito el cual coronó su legitimidad en cuanto a su reconocimiento como entidad representativa de los trabajadores de la economía popular por parte del Estado, comenzó una nueva etapa que se constituyó como de consolidación de la CTEP como organización representativa de un sector de trabajadores, a partir del simultáneo establecimiento de nuevas articulaciones institucionales en relación al Estado nacional y a la CGT.

#### ► *Cambio de gobierno y reorganización sindical*

Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, el Estado argentino modificó la estrategia de desarrollo nacional tras la asunción del presidente Macri por la coalición de gobierno Cambiemos<sup>28</sup>, gobierno que llevó al país a una situación de fuerte inestabilidad económica. En un contexto económico nacional de recesión tras la crisis del 2008, el nuevo gobierno adoptó, a partir de fines de 2015, un modelo de desarrollo de tipo neoliberal –aquí notamos nuestro segundo

---

<sup>28</sup> La coalición Cambiemos fue compuesta por los partidos Propuesta Republicana (PRO), Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica–Afirmación para una República Igualitaria (CC-ARI), entre otros.

momento de *coyuntura crítica* para la CTEP. Con el objetivo de ajustar las políticas estatales a las necesidades económicas empresariales, y así salir teóricamente de la recesión económica, el nuevo gobierno realizó dos shocks devaluatorios de la moneda, uno en diciembre de 2015 y otro en junio de 2016, e impulsó la reducción de la intervención del Estado en pos de la liberalización de los mercados financieros y de la búsqueda de inversiones extranjera; además, favoreció al libre intercambio en el comercio internacional (favoreciendo al sector primario-exportador, antes que al sector industrial volcado al mercado interno) y desvalorizó los salarios de los trabajadores a fin de aumentar las ganancias del sector privado (Bona, 2019; Neffa, 2018; Wainer, 2019). No obstante, lejos de generar una reactivación económica, las políticas neoliberales acentuaron fuertemente la fragilidad económica del país. A fin de mantener la política de libre mercado y de contener las presiones de los capitales financieros, el gobierno de Macri decidió la toma de deuda externa del país por un monto de 57.100 millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional en 2018, lo cual condicionó la estrategia económica del gobierno, a partir de ese año, a la casi exclusiva tarea de garantizar la transferencia de ingresos hacia los capitales especulativos que llegaron al país a partir de la liberalización económica de 2015 (Bona, 2019).

En este marco, el mercado de trabajo argentino sufrió un ciclo regresivo, no obstante, no entró en un estado de crisis en virtud de las resistencias del movimiento obrero. Si bien durante el período de gobierno previo existían ciertas tensiones estructurales que mantuvieron al mercado de trabajo en una situación de estancamiento (como la recesión en la economía, el incremento del déficit fiscal, entre otras), las políticas del nuevo gobierno de apertura económica y de priorización del sector primario-exportador por sobre el sector manufacturero provocaron que el mercado de trabajo pasara de una situación de estancamiento hacia una de deterioro, ocasionando el aumento de los despidos y de la tasa de subempleo, y una situación dramática para quienes ya se encontraban por fuera del mercado de trabajo (Neffa, 2018; Pérez y López, 2018). Incluso podemos señalar, durante este período, una transformación en la dinámica de negociación entre el sindicalismo y el MTEySS con respecto del período previo de gobierno, dado que la conflictividad entre ambas instituciones estuvo marcada sobre todo por acciones de tipo defensivo por parte del movimiento obrero, como reclamos por despidos, pagos adeudados, falta de renovaciones contractuales, etcétera;

en vez de demandas “de ofensiva” como las de aumento salarial, mejoras en las condiciones laborales, o quita del impuesto a las ganancias, las cuales fueron prominentes en el período de entre 2011-2015 (Ghigliani, 2020). A pesar de esto, no podemos dejar de destacar la incapacidad del gobierno, a partir de la movilización masiva de la clase trabajadora nucleada en las tres centrales obreras (CGT y las dos CTA), la CTEP, y en diversas organizaciones de base, de sancionar una pretendida reforma laboral la cual buscaba reestructurar el mundo laboral en favor de la rentabilidad de las empresas por sobre los derechos de los trabajadores (Reartes y Pérez, 2018).

Por último, concluyendo este apartado, señalaremos algunos aspectos relevantes referidos a las distintas configuraciones en las estructuras de poder dentro de la CGT, durante el período de entre 2015 y 2019. En el marco del cambio de gobierno, la CGT estuvo dividida entre la CGT-Alsina “oficial”, la CGT-Azopardo “disidente” y la CGT “Azul y Blanca”; y bajo cinco nucleamientos internos: los “Gordos”, “Independientes”, Núcleo MTA, MASA, y “moyanistas” - visto en apartado 3.2. Durante el primer año de gobierno de Cambiemos, en un contexto de pérdida del poder adquisitivo debido a las devaluaciones, emergió una fuerte demanda por parte de las bases de múltiples sindicatos hacia las conducciones de la CGT para que se generara una efectiva unidad sindical. En este sentido, la unidad sindical de la CGT quedó sellada hacia mediados del 2016 (prolongándose durante todo el período aquí analizado) tras la conformación de un secretariado general de triunvirato, el cual quedó formado por Acuña (SOESGyPE), Daer (FATSA) y Schmid (FeMPINRA) en la conducción de la central obrera, conducción que tuvo un efectivo apoyo por parte de los nucleamientos mayoritarios de “los Gordos”, “Independientes” y “moyanistas”; no obstante, también tuvo la disidencia interna, aunque sin desprendimiento, por parte del MASA, Núcleo MTA y del sindicato de bancarios (AB), que eran afines al kirchnerismo, y que conformarían a la Corriente Federal de Trabajadores (CFT) como nueva corriente interna –más “combativa”- de la CGT en agosto de 2016 (Marticorena y D’Urso, 2019; Natalucci y Morris, 2016).

► *La consolidación organizativa de la CTEP*

Por una parte, en lo que respecta al aspecto organizativo de la CTEP, podemos señalar que, si bien no observamos innovaciones organizativas

durante este período, sí destacamos que el otorgamiento de la personería social a la misma le dio un plafón institucional desde donde consolidar los aspectos organizativos desarrollados previamente. Desde principios de 2016, el otorgamiento de la personería social a la CTEP significó, por un lado, un sustento legal como plataforma de legitimidad institucional y, en simultáneo, un salto cualitativo en cuanto a su consolidación y, por otro lado, la garantía jurídica para representar a un determinado sector de trabajadores. Siguiendo a Grabois (2016), encontramos que la resolución 32/16 le atribuyó a la CTEP la posibilidad jurídica de representar al mundo laboral entendido de la siguiente forma: “Queda entendido que la definición de trabajo y de trabajadores utilizados en esta norma refieren a la actividad creadora y productiva en sí realizada en la Economía Popular, situación no prevista por la normativa vigente sobre Contrato de Trabajo (...)” (art. 2, res. 32/16) y que, además, facultó a la CTEP para lo siguiente (art. 8, res. 32/16):

- a) Proponer ante los organismos competentes formas de regulación laboral y protección social que contemplen la especificidad de su problemática.
- b) Promover la incorporación de sus representados en el sistema previsional, según las modalidades establecidas o que oportunamente establezca la legislación en la materia, teniendo en cuenta su especial situación de laboral.
- c) Promover los servicios asistenciales de sus representados en el marco de la legislación vigente en la materia.
- d) Promover la educación general y la formación profesional de los integrantes de la economía popular y de las empresas recuperadas y/o auto-gestionadas.
- e) Colaborar, a requerimiento de los organismos estatales competentes, en el perfeccionamiento de la legislación aplicable y el diseño de programas dirigidos a los integrantes de la economía popular y de las empresas recuperadas y/o auto-gestionadas.
- f) Solicitar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la implementación de mecanismos voluntarios de solución de conflictos en el ámbito de sus competencias.

Así, ya con la personería social, la CTEP continuó reivindicando al modelo sindical argentino y comenzó un proceso interactivo de alianzas con distintos sectores sociales, buscando el aumento de su legitimidad hacia sus “representados”, hacia la CGT y hacia el Estado, en pos de reforzar su condición, ahora legal, como institución representativa del mundo de la economía popular.

► *Los marcos interpretativos para la consolidación organizativa de la CTEP*

Por otra parte, en lo que respecta a los marcos interpretativos por parte de los trabajadores agrupados dentro de la CTEP en el período entre 2015-2019, podemos destacar un hito de gran calibre vinculado a la religión; desde donde los trabajadores de la economía popular pudieron consolidar y profundizar sus mapas cognitivos en referencia a los valores e ideas relativos a la “economía popular”. En marzo de 2013, fue elegido como 266° Papa de la Iglesia Católica<sup>29</sup> el Papa argentino: Jorge M. Bergoglio, que asumió el nombre de Papa Francisco. En este sentido, si bien la influencia Bergoglio sobre las organizaciones sociales puede rastrearse desde el sub-período de análisis anterior (incluso previamente al 2011), cabe destacar que, desde su asunción como obispo de la Santa Sede, el Papa Francisco impulsó una agenda político-social y religiosa ligada a los sectores sociales más perjudicados por el capitalismo financiero neoliberal, agenda que surgió desde su consigna de “Tierra, Techo y Trabajo” (la “Triple T”), y que ha sido puesta en marcha a partir de los Encuentros Mundiales de Movimientos Populares (Roma, 2014 y 2016; Santa Cruz de la Sierra, 2015) encabezados por el Papa. En este marco, los principales dirigentes de la CTEP, quienes tenían un lazo de cercanía y amistad con el Papa, tomaron la agenda de “Tierra, Techo y Trabajo” como propia, lo cual le permitió a la CTEP contar con un marco simbólico de legitimidad que favoreció tanto a su propia cohesión interna como así también la articulación por parte de la misma con organizaciones sociales que se encontrasen por fuera de la identidad de la economía popular. A partir de este hito, la Confederación logró posicionarse como un actor clave en torno a la problemática de la vulneración de derechos sociales básicos dentro del espacio público en nuestro país, a lo largo del período (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2017; Natalucci, 2018).

A modo de ejemplo de lo anteriormente expuesto, podemos subrayar el acontecimiento que significó la “Marcha de San Cayetano” de las organizaciones sociales, en agosto de 2016, suceso que marcó el origen de una comunión de las acciones entre la CTEP para con distintas organizaciones del campo popular.

---

<sup>29</sup> En relación a la Iglesia Católica, siguiendo a Giménez Béliveau y Carbonelli (2017), destacamos a la misma como un actor histórico y legítimo en lo que respecta a su voz al momento de dirigirse sobre la situación social en Argentina, siendo esta institución poseedora de un amplio reconocimiento por parte de extensos sectores tanto sociales y sindicales, como así también políticos en nuestro país.



El día 7 de agosto de 2016 (Día de San Cayetano, Santo Patrono del Pan y del Trabajo), una multitud de más de cien mil personas se congregó en la Iglesia de San Cayetano de Liniers, y emprendió una marcha hacia la Plaza de Mayo con la consigna “Tierra, Techo y Trabajo para todos los habitantes de la Argentina”, marcha la cual estuvo encabezada por la CTEP y por múltiples organizaciones sociales por fuera de la misma (CCC, BdP, entre otras), y que denunciaba una situación de delicada cuestión social y, al mismo tiempo, demandaba una ley de emergencia social (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2017). En relación a esta marcha en particular, Giménez Béliveau y Carbonelli (2017) señalaron:

*“Existieron muchas festividades de San Cayetano en contextos sociales igualmente difíciles y solamente una minoría desembocaron en acciones de protesta. Es en este sentido que el plexo de explicaciones debe dejar por un momento el plano de los contextos y las instituciones y complementarse en la figura de Francisco, particularmente en la agencia de su pontificado y en su capacidad de renovar la agenda de una institución en crisis y simultáneamente interpelar a un ciclo de movilización militante, expectante tras el ciclo de modelos gubernamentales progresistas”* (p. 64).

A partir de esta marcha, la CTEP y las organizaciones Barrios de Pie y Corriente Clasista y Combativa (dos de las más masivas organizaciones vinculadas a los sectores de trabajadores desocupados) iniciaron un ciclo de movilizaciones que desembocó, meses después, en la sanción de la Ley de Emergencia Social. Debido a las múltiples movilizaciones de la CTEP en articulación con ambas organizaciones, durante los años siguientes se comenzó a nombrar a este tridente, desde la prensa local y desde el ámbito académico, como “triumvirato piquetero”, “los cayetanos”, entre otros nombres. En este sentido cabe destacar que, hacia finales de 2019, las tres organizaciones (CTEP, CCC y BdP –además del FPDS) decidieron confluir en una unidad de acción en pos de crear a la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) como sindicato único del sector de la economía popular. En virtud de este hecho destacamos, por un lado, el papel fundamental que ha adquirido la figura del Papa Francisco sobre la cultura religiosa de amplios sectores populares y, por otro lado, destacamos el desplazamiento de los mapas cognitivos y de la identidad de estas organizaciones hacia los preceptos de la economía popular, en sentido de una unidad de concepción en los marcos interpretativos para la acción por parte de

vastos sectores de trabajadores excluidos del mercado formal de trabajo (Forni et al, 2020; Giménez Béliveau y Carbonelli, 2017; Maneiro y Nuñez, 2018).

### 3.3.1 Articulaciones político-institucionales entre la CTEP para con el Estado y la CGT

#### ► *El establecimiento de nuevas articulaciones político-institucionales entre la CTEP y el Estado*

Por último, en lo que refiere a los vínculos institucionales entre la CTEP en relación al Estado nacional y a la CGT en el período de entre 2015 y 2019, resaltamos al otorgamiento de la personería social a la Confederación por parte del MTEySS como punto de inflexión para la misma, siendo que esta personería estableció el reconocimiento del Estado a un nuevo tipo de sujeto trabajador, el cual fuera representado por la CTEP. Tras el decreto 32/16 del MTEySS, el Estado nacional reconoció, por vez primera, a un nuevo tipo de organización de trabajadores; hecho que fue valorado por Valdovinos (abogado laboralista impulsor de la formalización de la CTEP) de la siguiente forma:

*“Me parece que la importancia (de la personería social) radica esencialmente en que implica la primera visibilización institucional de los organismos que representan a un sector de trabajadores que ni siquiera estaban reconocidos como trabajadores... Entiendo que el conjunto de estas normas implica en principio la legitimación de un sector social. Hasta el momento eran piqueteros, ahora son organizaciones con una personería especial”* (Entrevista a Dr. Oscar Valdovinos, junio de 2017 en Maldovan Bonelli et al, 2017a: 58).

En esta línea, Grabois (2016) –dirigente del MTE y de la CTEP- también valoró al decreto de la personería social como un punto de inflexión entre las organizaciones de trabajadores desocupados y el Estado, refiriéndose más precisamente al artículo 2° de la resolución (visto en apartado 3.3):

*“Me tomo la licencia de contar al lector que fue precisamente la utilización de esta palabra, trabajador, el motivo principal de conflicto durante la negociación de la redacción de la resolución, y luego de la modificatoria. No fue ni es un tema menor. La novedad es que después de 30 años el Estado acepta que no se trata de “efectores sociales”, “microemprendedores”, “beneficiarios”, “titulares de derecho”, “subocupados” o “desocupados”, sino de trabajadores”* (Grabois, 2016: 16).

A partir de estas citas, subrayamos el hecho de que el Estado reconoce a la CTEP como un nuevo tipo de organización sindical que, aunque no negocia por convenios colectivos de trabajo, sí representa a un nuevo sujeto trabajador.

Durante el primer año de gobierno de Cambiemos, se generó un proceso contencioso y de negociación entre la CTEP y otras organizaciones sociales para con el nuevo gobierno, de lo cual derivó la sanción de una Ley de Emergencia Social en diciembre del 2016. Tras la Marcha de San Cayetano de agosto de 2016, desde la CTEP y un conjunto de organizaciones, entre las que destacamos a BdP y la CCC como las más masivas, se dio un proceso contencioso hacia el Estado nacional en pos de que el Congreso nacional sancione una ley de emergencia social. En septiembre de 2016, desde la representación opositora del Senado, se inició formalmente el tratamiento del proyecto de ley demandado desde la CTEP. A partir de la formalización de la demanda, y sumado a esto los fuertes actos de movilización en el espacio público por parte de organizaciones sociales (en donde se realizaron, caravanas, ollas populares, etcétera, ante el Congreso), las tres organizaciones “Cayetanas” lograron establecer una mesa de negociación con la Ministra Stanley del MDS y el Ministro Triaca del MTEySS en octubre, en pos de redactar una nueva ley que lograra el beneplácito del “oficialismo”, el cual tenía mayoría en Diputados y que, además, contaba con el poder de “veto” presidencial. Finalmente, a pesar de que el 16 de noviembre el Senado le dio la media sanción al proyecto de ley de las organizaciones sociales, el proyecto de ley que terminó teniendo sanción por ambas Cámaras fue el surgido de la mesa de negociación, obteniendo la media sanción el 6 de diciembre desde Diputados y el día 15 desde el Senado, ambas veces por amplia mayoría (Maldovan Bonelli et al, 2017b; Maneiro y Nuñez, 2018).

Entre las líneas del proyecto de ley de la CTEP (y demás organizaciones) y el proyecto de ley que finalmente termina siendo sancionado, podemos ver diferencias que tienen relación directa con la forma en que se buscó vincular institucionalmente a la CTEP para con el Estado nacional. Como puntos de análisis notables, podemos señalar que en el proyecto de las organizaciones se retomó el marco de las políticas enmarcadas dentro de la economía social, y se propuso la creación de un millón de puestos de trabajo en cooperativas enmarcadas dentro del PRIST y, por otra parte, se propuso la creación de una obra social para los trabajadores de la economía popular y la creación de un consejo de la economía popular (como órgano emulador al Consejo del Salario) y de un registro de trabajadores de la economía popular en la órbita del MTEySS. Finalmente, la Ley de Emergencia Social (27345/16) sancionada, la cual partió

de la mesa de negociaciones de octubre, contempló la creación del “Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario” en el MDS (art. 3°) y la creación del “Registro Nacional de la Economía Popular (art. 6°), pero no dejó mención alguna sobre la creación de trabajo en cooperativas o sobre la creación de una obra social –cabe señalar que la emergencia social se estipuló hasta diciembre de 2019. Tras el decreto de reglamentación de la Ley, podemos indicar que solo se implementó el Salario Social Complementario<sup>30</sup> (y no el Consejo ni el Registro, lo cual generó cierta conflictividad entre las organizaciones y el Estado), el cual implicó una transferencia de ingresos individual determinada en la mitad del salario mínimo, vital y móvil argentino hacia los trabajadores de la economía popular (Hopp, 2017; Maldovan Bonelli et al, 2017b; Maneiro y Nuñez, 2018; Muñoz, 2018). Por último, como aspecto de gran importancia, indicamos que en el decreto 159/17 de reglamentación de la Ley, el Estado dejó establecido que entiende a la “economía popular” como:

“toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo” (Decreto 159/17 en Hopp, 2017: 24).

A partir de esta definición, destacamos que el Estado le asignó un contenido propio a la “economía popular”, en contraste a la resolución de la personería social que la definía como “actividad creadora y productiva en sí realizada en la Economía Popular, situación no prevista por la normativa vigente sobre Contrato de Trabajo” (art. 2, res. 32/16), en donde la “economía popular” fuera definida más por su inadecuación a una ley previa antes que por su propia especificidad.

Además de lo que refiere a las dos leyes anteriormente expuestas, podemos señalar que, en los primeros años de este período, la CTEP se vinculó con el Estado en una mayor proporción que durante el transcurso previo de análisis, quedando esto demostrado en el aumento de las articulaciones de la misma con el Estado en lo que respecta a la implementación de políticas sociales. En lo que refiere a la principal política relacionada al sujeto de

---

<sup>30</sup> Cabe destacar que el Salario Social Complementario tuvo una asignación presupuestaria explicitada en la Ley, la cual alcanzó para la apertura de medio millón de cupos (Hopp, 2017).

representación de la CTEP, el PRIST (incluyendo la línea “Ellas Hacen”), podemos señalar que la administración de Cambiemos decidió continuar el programa. No obstante, destacamos una modificación en la orientación del programa desde una promoción (aunque débil) de la economía social hacia la promoción de la formación laboral individual para la “empleabilidad” de los beneficiarios (resolución 592/16 del MDS, en Gamallo, 2017), en esta línea, resaltamos la quita del requisito por parte de los beneficiarios de formar parte de una cooperativa, siendo esto reemplazado por un requisito de asistencia a capacitaciones (cursos, prácticas socio-productivas y tareas comunitarias), las cuales fueron proporcionadas desde los entes ejecutores del programa (Ferrari Mango, 2021; Gamallo, 2017; Hopp, 2017). En relación a este segundo aspecto, nos interesa acentuar enfáticamente el hecho de que, entre los años 2016 y 2018, se amplió el espectro de entes ejecutores del PRIST hacia organizaciones de la sociedad civil (OSC). En cifras concretas, podemos indicar el aumento del número de entes ejecutores de diciembre/2015 a mayo/2017 de 95 entes municipales hacia 101, mientras que también se observa de una nula asignación de OSC como entes ejecutores hacia la asignación de 54 respectivamente. Derivado de esto podemos señalar que, de 717 cooperativas nucleadas en entes ejecutores de las OSC, 528 se encontraron bajo el control de la CTEP (quedando en segundo lugar, muy por detrás, 97 cooperativas a cargo de la CTA) (Gamallo, 2017). Estos datos son sumamente importantes, considerando que desde los entes ejecutores se realizaron las capacitaciones obligatorias. En este sentido, el simultáneo reemplazo del requisito del PRIST (de la participación en cooperativas hacia la asistencia a capacitaciones), sumado a la ampliación de la esfera de entes ejecutores por la incorporación de OSC, fue valorado de las siguientes formas:

*“Esta apertura hacia la participación de nuevos actores sociales implica una redistribución del poder y de los recursos que previamente se transferían en su mayoría a los Municipios, quitándoles peso en el proceso de implementación de los programas. En este sentido, distintas organizaciones sociales y ONGs comienzan a tener un mayor protagonismo en las tareas que desarrollan las cooperativas que continúan en funcionamiento y los destinatarios que ya no se encuentran en ellas” (Hopp, 2017: 33).*

*“En este sentido (en referencia a la reorientación del PRIST y a la mayor trascendencia de la CTEP en la implementación del mismo), se genera un doble proceso que abarca la*

*descolectivización de la cooperativa en el marco de estrategias de la economía social, aunque las organizaciones sociales logran fortalecerlas desde una visión de economía popular” (Ferrari Mango, 2021: 173).*

En suma, en los primeros años de macrismo podemos ver una mayor incidencia de la CTEP sobre las políticas del Estado nacional, en lo que respecta a la implementación y a la articulación de las políticas dirigidas a su sector de representación. No obstante, también identificamos una variación en la orientación de estas políticas sociales hacia acciones enlazadas a la “empleabilidad”, lo cual no se corresponde a las estrategias desarrolladas por el sector de la economía popular en lo que refiere a la valorización del trabajo en sí mismo por fuera del espectro de las relaciones laborales tradicionales.

En contraste a estos primeros años, hacia fines del período analizado podemos notar un retroceso de la CTEP en lo que refiere a su articulación con el Estado en lo que respecta a la implementación de las políticas públicas dirigidas al sector de la economía popular. Siendo que desde inicios del 2016 se modificó la orientación general de los programas sociales de generación de oportunidades laborales, a partir de febrero del 2018 se profundizó esa dinámica tras la unificación de los programas PRIST y Ellas Hacen en el programa nacional del MDS denominado “Hacemos Futuro”. El Hacemos Futuro fue un programa de transferencia condicionada de ingresos cuya contraprestación requería la finalización de la educación formal obligatoria, la formación integral, controles sanitarios, y la actualización de datos en la ANSES, y tuvo el objetivo de empoderar a las personas “promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social” (Res. 96/18: 2 en Ferrari Mango, 2021: 177). En esta etapa, el MDS disolvió los entes ejecutores y generó una estrategia de desintermediación, en donde tanto la formación integral (propiciada por “Unidades de Capacitación” vinculadas a organizaciones no gubernamentales, no financiadas por el Estado) como la asistencia a los establecimientos de educación formal fueron certificadas vía la ANSES (Ferrari Mango, 2021). En este esquema, la CTEP perdió participación en la implementación de la principal política dirigida a su sector; además, la política social pasó de tener una concepción que promovía el cooperativismo a

una concepción enfocada en la capitalización individual para la empleabilidad (esto en un marco de aumento del desempleo, como vimos en el apartado 3.3).

A pesar del retroceso en lo que respecta a la articulación de la CTEP y el Estado nacional en lo referente a las políticas públicas dirigidas al sector de la economía popular cabe resaltar que, en paralelo a esto, también notamos un afianzamiento en la vinculación de esta organización en relación al Poder Legislativo. Entre los años 2018-2019, la CTEP (en alianza con la CCC y BdP) logró la sanción de diversas leyes nacionales, entre las cuales se destacan la Ley de Infraestructura Social (2018), la cual garantizaba que el %25 de la obra pública nacional, provincial y municipal fuese realizada por cooperativas y empresas sociales; la Ley de Integración Urbana (2018), la cual regularizaba la situación de vivienda en villas de miles de personas, otorgándoles un título de propiedad; la Ley de Emergencia Alimentaria (2019), la cual otorgaba un refuerzo en alimentos hacia comedores escolares y comunitarios (Maldovan Bonelli y Melgarejo, 2019; Muñoz, 2019). De este modo, sumando estas leyes a la Ley de Emergencia Social (2016), notamos un fuerte incremento de la articulación de la CTEP en relación al órgano Legislativo del Estado durante este sub-período.

► *El establecimiento de nuevas articulaciones político-institucionales entre la CTEP y la CGT*

Habiendo descripto los principales vínculos institucionales entre la CTEP y el Estado, en los siguientes párrafos describiremos las articulaciones político-institucionales entre esta Confederación y la CGT, entre los años 2015 y 2019. Estos años, se caracterizaron por ser un período de fuerte inestabilidad social, marcado tanto por la conflictividad laboral como así también por un incremento de la conflictividad social. Si bien se pueden mencionar los primeros conflictos laborales desde febrero de 2016, fue recién el 30 de abril (día previo al feriado por el Día del Trabajador) cuando las tres ramificaciones de la CGT (Alsina; Azopardo; y “Azul y Blanco”) y ambas CTA (De los Trabajadores; y Autónoma) realizaron una masiva movilización de más de trescientos mil trabajadores hacia el Monumento al Trabajo, bajo la consigna “Contra los despidos y política de ajuste de Macri” (Marticorena y D’Urso, 2019). Esta movilización, que fue acompañada desde la CTEP y otras organizaciones sociales, se constituyó como el evento que dio inicio a un ciclo de manifestaciones articuladas entre el sector

del movimiento obrero organizado y el sector de las organizaciones sociales (D'Urso, 2018; Natalucci y Morris, 2019).

El mes de agosto de 2016, fue otro mes en el que sucedieron dos hechos de relevancia en la relación entre la CTEP y la CGT. Por un lado, mencionamos que la Marcha de San Cayetano convocada por la CTEP y otras organizaciones sociales fue acompañada por distintos secretarios generales y dirigentes sindicales de la CGT (como así también de la CTA). Por otro lado destacamos que, durante la reforma del estatuto de la CGT de agosto (la cual permitió que la CGT fuese conducida por un triunvirato), se creó la Secretaría de la Economía Popular dentro de la CGT (proceso que también se dio en algunas de sus regionales), que quedó a cargo del secretario general de Ladrilleros (UOLRA), de estrechos lazos con la CTEP (siendo que este sindicato fuera, como vimos en el apartado 3.2, el que articulara su obra social con la obra social de la CTEP (Muñoz, 2019; Natalucci y Morris, 2019).

En el mes de noviembre, en un contexto de ciclo de movilizaciones por parte de la CTEP a fin de que el Congreso sancione la Ley de Emergencia Social, se dio un hito en la historia de las movilizaciones de la CGT. El día 18 de noviembre, dos días después de la media sanción del proyecto de ley ingresado por la CTEP en el Senado, la CGT (para este entonces unificada) convocó a marchar en adhesión a la convocatoria de la CTEP y demás organizaciones, en respaldo a la sanción de la Ley de Emergencia Social. Durante el acto, al cual acudieron alrededor de doscientas mil personas, dos de los tres secretarios adjuntos de la CGT se sumaron a las alocuciones de los referentes sociales, en donde exigieron la sanción de la Ley y señalaron el rechazo a un posible veto presidencial (Maneiro y Nuñez, 2018). Respecto a este hito, que se sitúa dentro del incipiente proceso de articulación entre la CTEP y la CGT que venimos desarrollando, Maneiro y Nuñez (2018) señalaron *“dicha articulación supone un cambio respecto a la modalidad histórica de acción de la CGT, clásicamente distante de los reclamos de trabajadores desocupados”* (p. 4); en esta línea, Marticorena y D'Urso (2019) indicaron *“Esta acción fue el corolario de un proceso de acercamiento, pero fundamentalmente de reconocimiento por parte de la CGT de la agenda de los movimientos sociales y de los trabajadores informales”* (p. 249); por último, en tono más cauteloso, Muñoz (2019) señaló que *“Esto en parte expresa un cierto reconocimiento de los otros* (referencia a los secretarios



generales de la CGT) *hacia su reivindicación* (referencia a la CTEP) *de ser trabajadores con plenos derechos. Todavía en los discursos aparecen como movimientos sociales, organizaciones populares, no dándoles plenamente el carácter de trabajadores*” (p. 501).

Durante el 2017, la conflictividad social estuvo marcada por las elecciones legislativas de medio término, en donde Cambiemos logró legitimar su gobierno y, a partir de esto, intentó avanzar con su plan de reformas estructurales. A partir de una victoria de la alianza “oficialista” en octubre del 2017, en diciembre de ese mismo año Cambiemos logró sancionar una reforma previsional regresiva para los trabajadores en general, y los jubilados en particular<sup>31</sup>. Esta reforma fue sancionada en un marco de masivas movilizaciones en contra de la misma, en donde se manifestaron amplios y heterogéneos sectores de la ciudadanía: las centrales obreras, la CTEP, distintas organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales, sectores políticos, ciudadanos no agrupados, etcétera (D’Urso, 2018; Reartes y Pérez, 2018). Estas movilizaciones, se constituyeron en un hito político que hizo tambalear las expectativas de reformas estructurales que el gobierno tenía en agenda (entre las que se destacan una reforma laboral) y, al mismo tiempo, gestaron un cierto marco de unidad de concepción entre las distintas fuerzas opositoras al gobierno, incluyendo a la CGT y CTEP, las cuales comenzaron a construir una coalición política y social que le pusiera un límite a las políticas neoliberales del gobierno en lo que restaba de su mandato y que, además, lograra posicionarse como una alternativa de gobierno para las elecciones presidenciales del año 2019 (Ghigliani, 2020; Reartes y Pérez, 2018).

El año 2018, estuvo marcado por la continuidad de la movilización en las calles por parte de los distintos sectores sociales en oposición al gobierno, en este contexto, podemos destacar una manifestación en particular en el mes de mayo. A partir de las jornadas masivas de movilización de diciembre del 2017, el año 2018 se configuró como uno en que la CGT, ambas CTA y la CTEP (entre otras organizaciones) gestaron diversas movilizaciones de forma más articulada, bajo las mismas consignas que venían exponiéndose desde 2016: el pedido de reapertura de las paritarias, el cambio del modelo económico, etcétera (Ghigliani, 2020; Senén González, 2021). En este marco remarcamos, como movilización

---

<sup>31</sup> Para más información sobre esta Reforma, véase Reartes y Pérez (2018).

particular, la realizada el primero de mayo por distintas organizaciones sociales de diversas tendencias político-ideológicas (entre las cuales se encontraban la CTEP, la CCC, BdP, FPDS, entre otras), con el objetivo de unificar a las distintas organizaciones socio-territoriales en un sindicato único de la economía popular, y de iniciar un proceso de diálogo con la CGT en pos de lograr su incorporación a la misma (Senén González, 2021) –en relación a la demanda hacia la CGT, cabe destacar que la misma nunca fue respondida satisfactoriamente por parte de la Central. De este modo podemos observar, por un lado, un episodio similar al que dio conformación a la CTEP en el año 2011 en donde, esta vez, la CTEP se conformaba como una de las partes fundadoras de un nuevo sindicato de la economía popular entre otras organizaciones de menor envergadura y, por otro lado, advertimos el mantenimiento de la denominación de “economía popular” como el sector de trabajadores al cual este nuevo sindicato buscaría representar.

Por último, el año 2019 estuvo marcado por las definiciones político-electorales, en donde el frente político-social opositor triunfó en las elecciones de octubre del mismo año, hecho que le dio un cierre al período de conflictividad. A lo largo del año 2019, se dio una continuidad en las articulaciones de los sectores políticos relativos al Partido Justicialista y los sectores sociales ligados al sindicalismo y al campo de las organizaciones sociales, en pos de construir una victoria política en las elecciones de ese año. Tras ganar las elecciones el nuevo frente afín al campo sindical y social, el 10 de diciembre tanto la CGT como la CTEP acudieron a la Plaza de Mayo en pos de brindar su apoyo al nuevo gobierno recientemente electo de la coalición denominada “Frente de Todos” (Ghigliani, 2020). A modo de conclusión señalamos que, el 21 de diciembre de este año, la CTEP, Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa y el Frente Popular Darío Santillán sellaron su unificación en un acto de lanzamiento de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). De esta manera, quedó establecida una nueva organización gremial-sindical del sector de la economía popular, la cual buscaría darle una mayor unidad, fuerza y organización a la lucha del sector. De este modo, concluimos el período de análisis de este trabajo.

### 3.4 Conclusión: La institucionalización del sindicato de la economía popular en Argentina

En este apartado, describiremos la recurrencia de una pauta regularizada de interacción entre la CTEP para con el Estado nacional y la CGT, a lo largo de

todo el período analizado. A este fin, a través de las dimensiones temporales de origen, evolución, y de implicancias, identificaremos los distintos arreglos en las articulaciones político-institucionales entre la Confederación y las otras dos instituciones. Así, buscaremos dilucidar el modo en que se constituyó el sindicato de la economía popular en el país, precisando los logros y límites por parte la CTEP a la hora de disputar su reconocimiento formal como institución sindical.

En principio, pudimos ver en los efectos económicos que se generaron a partir de la crisis económica internacional de 2008, un punto de inflexión en lo que respecta a las políticas dirigidas al sujeto de la economía popular en nuestro país. Por un lado, advertimos un impacto directo de la crisis sobre la economía global, lo cual provocó el estancamiento de la reactivación económica que nuestro país venía sosteniendo desde inicios de siglo. Además, notamos que durante la reactivación económica, se consolidó en Argentina, como efecto de los procesos de reforma laboral de los años noventa, la evolución de una dualidad en el mundo laboral entre trabajadores formales e informales (incluyendo entre los informales a un heterogéneo mundo de trabajadores, signados por diversas formas de relación laboral). Asimismo, hallamos en la profundización de la política social enmarcada dentro de los marcos de la economía social el motivo que dio origen a un re-direccionamiento de los mapas cognitivos de distintas organizaciones sociales, desembocando esto en un nuevo diagnóstico de situación que implicó, desde aquellas perspectivas, la emergencia de un nuevo sujeto trabajador que se afianzaba bajo una relación laboral “sin patrón y sin salario” y sin derechos; al mismo tiempo podemos aludir que, aunque no se enmarcaran dentro de políticas sociales, grandes sectores poblacionales en situación de pobreza estructural iniciaron nuevas actividades laborales en pos de obtener beneficios monetarios derivados del consumo de aquellos favorecidos por la reactivación económica. En este sentido, podemos identificar en la consolidación de este nuevo sujeto trabajador el motivo que dio origen, en el año 2011, a la creación de la organización gremial-sindical Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, por parte de las organizaciones que confluyeron en el nuevo diagnóstico de estado laboral que afectara a un tercio de los trabajadores.

En el período de entre 2011 y 2015, reconocimos en la evolución crónica de la implementación de políticas de generación de trabajo cooperativo por parte

del MDS, tanto del PRIST como del “Ellas Hacen” a partir del 2013, una de las razones que estabilizó el proceso de constitución de la CTEP. Incluso, podemos destacar en las negociaciones por parte de la CTEP con los municipios, en cuanto a la contraprestación de los cooperativistas, la activación de mecanismos de representación de la Confederación hacia el sector de la economía popular. En este sentido, siendo que los programas sociales se implementaron bajo convenio entre el MDS y los municipios, y que la CTEP solo lograba negociar con los municipios y no así con el nivel nacional del Estado, podemos identificar una *pauta regularizada de interacción informal institucionalizada* entre la CTEP y el Estado a nivel municipal mientras que, a nivel nacional, no observamos una pauta específica de interacción, sino más bien una relación conflictiva entre varias de las organizaciones y el gobierno, en el marco de distintas jornadas de protestas. Cabe destacar que, dentro de este marco de protestas, el MTEySS le otorgaría la personería social a la CTEP, en diciembre de 2015.

Por otra parte, en lo que refiere a las articulaciones político-institucionales entre la CTEP y la CGT, hemos notado que las mismas comenzaron desde el mismo momento en que se conformó la CTEP, siendo que la misma buscó interpelar a la CGT desde un inicio bajo la consigna de “*Somos los (trabajadores) que faltan*”. Así, la CTEP reconocía a la CGT como la central obrera que representaba al conjunto del mundo laboral. Sin embargo, no hemos hallado una *pauta regularizada de interacción* específica entre ambas instituciones, siendo que por parte de la CGT no existió consenso ni en entender a la CTEP como sindicato ni en asimilar a su sujeto de representación como trabajadores de la economía popular. No obstante, sí podemos destacar una *pauta regularizada de interacción formal institucionalizada* entre la CTEP y el sindicato de ladrilleros de la CGT-Alsina, en lo que refiere al convenio por las obras sociales entre ambos.

Entre los años 2015 y 2019, podemos señalar que la oferta laboral del mercado de trabajo pasó de una situación de estancamiento hacia una de deterioro, lo cual aumentó el desempleo y fortaleció a las organizaciones de trabajadores desempleados. Al mismo tiempo, en febrero de 2016, el MTEySS le otorgó la personería social a la CTEP de forma definitiva, a partir de lo cual el Estado nacional le asignó una legitimidad legal a la CTEP para representar a los trabajadores por fuera del régimen de empleo; de esta manera, reconocemos en este hecho el origen de un salto cualitativo para las organizaciones de base que

conformaron a la CTEP, dado que el Estado reconoció, a partir de ese momento, a esta Confederación como institución representativa legítima de un determinado segmento de trabajadores. En este sentido, la resolución 32/16 que valió la creación del “Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas”, y la siguiente inscripción de la CTEP dentro del Registro, implicó el inicio de una *pauta regularizada de interacción formal institucionalizada* entre el Estado nacional y la CTEP, a partir de febrero de 2016.

En estos años, la pauta de interacción entre la CTEP y el Estado se materializó bajo distintos grados de conflictividad. Entre 2016 y 2017, notamos un fuerte impulso en el grado de articulación entre el Estado nacional y la CTEP, a partir de lo que fue la inclusión de la CTEP como ente ejecutor de políticas sociales de promoción para la “empleabilidad”. No obstante también podemos decir, a este respecto, que las articulaciones entre ambas instituciones se generaron solamente en la fase de implementación de la política social, bajo el exclusivo ámbito del MDS; quedando la fase de formulación y de toma de decisiones de forma excluyente en manos del poder ejecutivo, lo cual significó una reorientación general de la política social hacia la capitalización individual en detrimento de los valores de la economía popular. Aunque, como excepción a lo expuesto anteriormente podemos señalar que, en lo que fue el proceso de la Ley de Emergencia Social, la CTEP sí participó activamente en el diseño de dicha política; sin embargo, la implementación de la Ley quedó fuertemente limitada por los intereses del ejecutivo, en detrimento de lo acordado por la CTEP en las negociaciones. Incluso, podemos destacar un punto de ruptura en la interacción entre la CTEP y el Ejecutivo a partir de febrero del 2018 en lo que significó el traspaso de las políticas de cooperativas hacia el programa Hacemos Futuro. A partir de esto, en el marco de una estrategia de desintermediación de la política social por parte del gobierno nacional, las articulaciones entre el MDS y la CTEP se rompieron. Por último, resaltamos un fuerte incremento de la articulación de la CTEP en relación al Legislativo nacional, lo cual derivó en la sanción de varias leyes. En suma, podemos decir que la pauta regularizada de interacción formal entre el Estado nacional y la CTEP adquirió distintas configuraciones político-institucionales a raíz de diversas causales de conflictividad, durante el período.

Por otra parte, en lo que refiere a las articulaciones político-institucionales entre la CTEP y la CGT durante el segundo sub-período de análisis, hemos

identificado un salto cualitativo en lo que respecta a la articulación entre ambas instituciones. A partir de los efectos negativos de las prontas políticas neoliberales por parte de Cambiemos, notado que, como respuesta al incremento tanto de la conflictividad laboral como social, se originó un ciclo de protestas y de articulación de acciones por parte de la CTEP y la CGT, aunque vale aclarar que este ciclo incluyó la participación de más actores. En lo que respecta al ciclo de protestas, podemos señalar a la marcha del día 30 de abril de 2016 como el inicio de la adhesión de la CTEP a varias marchas convocadas por la CGT y; por otra parte, podemos identificar en la convocatoria de la CGT al acto del día 18 de noviembre de 2016, un hito que rompió con la tradición histórica de la Central de solo contemplar los reclamos de los trabajadores formales (además, también destacamos la presencia de distintos dirigentes sindicales en manifestaciones de la CTEP, como ha sido el caso de la Marcha de San Cayetano); por último, distinguimos al mes de diciembre de 2017 (en ocasión de las movilizaciones contra la reforma previsional) como el momento cumbre del ciclo de protestas, a partir de lo cual se generó una unidad de acción política entre distintas fuerzas opositoras al gobierno en general, y entre las organizaciones de trabajadores en particular, siendo la CTEP y la CGT componentes clave de la unidad y coordinación de acciones colectivas por parte del conjunto del movimiento de trabajadores. Ante lo expuesto, podemos resaltar que hemos podido identificar una *pauta regularizada de interacción informal institucionalizada* entre ambas instituciones a lo largo de este sub-período analizado, aspecto que contrasta fuertemente respecto del sub-período comprendido por los años 2011-2015.

Por último, nos interesa resaltar el gran aumento en la articulación de acciones entre la CTEP y distintas organizaciones socio-territoriales entre los años 2015-2019, lo cual puede notarse a partir del mutuo reconocimiento e identificación del Papa Francisco como líder de la agenda de los trabajadores marginados por el neoliberalismo. En este sentido, subrayamos la convergencia entre la CTEP, la CCC, BdP, el FPDS, entre otras organizaciones en la creación, en el año 2019, de la UTEP como nuevo sindicato de la economía popular, el cual continuaría la lucha marcada por la agenda de “Tierra, Techo y Trabajo”, en pos de dotar de derechos a los trabajadores excluidos en Argentina.

## Reflexiones finales

En este trabajo, nos propusimos dar cuenta del proceso de institucionalización del sindicato de la economía popular en Argentina, en específico, de la CTEP en relación al Estado nacional y a la Confederación General del Trabajo, a partir del análisis de las articulaciones político-institucionales entre la CTEP y las otras dos instituciones.

A lo largo del período analizado, buscamos describir las articulaciones entre la CTEP para con las otras dos instituciones considerando tanto los factores estructurales ideológico-culturales y socio-económicos como así también la capacidad y poder de agencia de un conjunto de organizaciones sociales y territoriales que lograron trastocar ciertas condiciones estructurales a partir de la coordinación de acciones de respuesta colectiva. De esta manera, identificamos dos momentos clave del proceso político de institucionalización de la CTEP: el primero, de constitución y fortalecimiento organizativo durante el kirchnerismo, entre los años 2011-2015, el segundo, de consolidación y de establecimiento de nuevas articulaciones político-institucionales durante el macrismo, entre los años 2015-2019.

Sin ánimo de brindar una síntesis de cada capítulo, siendo que cada uno tiene sus propias conclusiones, lo que nos interesa a continuación es realizar una síntesis de lo expuesto en este trabajo a la luz de lo señalado por De Sousa Santos (2004) –visto en apartado 1.3- en lo que refiere a en qué medida el reconocimiento de la CTEP como interlocutor institucional representativo de los trabajadores de la economía popular, por parte del Estado nacional y por la CGT, ha significado un límite al proceso de avance de la lógica de exclusión hacia el sujeto de la economía popular, durante el período analizado.

En el capítulo dos, reconstruimos la emergencia de un nuevo sector socio-laboral que nació desde los márgenes del trabajo formal a partir del cambio en el modelo de desarrollo del país posterior a 1976, el cual surgió como nuevo sujeto y actor socio-político desde el momento de conformación del movimiento de trabajadores desocupados, en los años noventa. Posteriormente, a partir del año 2003, pudimos ver el modo en que distintas organizaciones socio-territoriales adoptaron distintas estrategias colectivas según sus distintas interpretaciones acerca del nuevo gobierno. En esta línea, pudimos identificar

las tres alas principales del movimiento de trabajadores desocupados: clasistas, autonomistas, y movimientistas. Tras la crisis internacional del año 2008, a partir de un nuevo diagnóstico de situación del mercado de trabajo argentino por parte de distintas organizaciones, se reconfiguraron las tendencias político-ideológicas de cierta parte del movimiento de desocupados a partir de un giro en los marcos interpretativos para la acción por parte de múltiples organizaciones sociales, lo cual derivó en un cambio dinámico de estrategia en las acciones colectivas de estas organizaciones desde una perspectiva social hacia una lógica sindical.

En el capítulo tres, realizamos una descripción del proceso de institucionalización de la CTEP como sindicato de la economía popular, en relación al Estado nacional y a la CGT; en tal sentido, siguiendo a De Sousa Santos (2004) en lo que respecta al redescubrimiento democrático del trabajo a partir del *reconocimiento del polimorfismo del trabajo* y de la *reinención del movimiento sindical*, podemos señalar lo siguiente.

Entre los años 2011-2015, si bien no pudimos observar una pauta específica de interacción entre la CTEP ni para con el Estado nacional ni para con la CGT, sí pudimos observar, por parte del Estado nacional, un reconocimiento del cooperativismo como forma socio-ocupacional laboral institucionalizada en la política social del MDS, aunque el reconocimiento del cooperativismo como forma laboral fuera más bien limitado por una lógica política antes que por ser resultado de los preceptos de la economía social. A partir de esto, hallamos un *reconocimiento limitado al polimorfismo del trabajo* por parte del Estado, siendo que este nunca asimiló a los cooperativistas como trabajadores sino que más bien los contempló como beneficiarios de programas sociales sujetos al MDS. En consecuencia, el Estado tampoco reconoció a la CTEP como a una organización de trabajadores, al menos hasta fines de 2015. Por otra parte, en lo que refiere al *reconocimiento del polimorfismo del trabajo* por parte de la CGT, podemos señalar que no existió consenso alguno en la Central en reconocer a ningún sujeto dentro de la figura de *trabajador* por fuera de una relación laboral formal y, consecuentemente, la CGT nunca evaluó la necesidad de *reinención del movimiento sindical*.

Por otra parte, entre los años 2015-2019, si bien pudimos observar una pauta regularizada de interacción formal institucionalizada entre la CTEP y el Estado nacional, también pudimos identificar que, por parte del Estado nacional,



*no existió reconocimiento alguno del polimorfismo del trabajo*, siendo que la política social del Estado viró desde una concepción de generación de oportunidades socio-ocupacional hacia una estrategia de formación para la “empleabilidad” en el mercado formal. En este sentido, si bien la CTEP poseía un plafón legal para representar a los trabajadores de la economía popular (plafón el cual dotaba a la CTEP de distintas facultades, siguiendo el artículo 8° de la resolución 32/16 –visto en el apartado 3.3), el nulo reconocimiento por parte del Estado hacia el trabajo por fuera del ámbito formal derivó, hacia principios del 2018, en un proceso de reconversión de los programas enmarcados en la economía social hacia un programa de formación para la empleabilidad lo que, al mismo tiempo, significó la ruptura en las articulaciones entre el Poder Ejecutivo y la CTEP. Así, aunque hubiese existido la figura legal de la personería social durante este período, el Estado tampoco reconoció, post-2018, a la CTEP como a una organización de trabajadores. Por otra parte, en lo que refiere al *reconocimiento del polimorfismo del trabajo* por parte de la CGT, podemos señalar que existieron algunas alocuciones por parte de los secretarios generales adjuntos de la Central en donde se reconoció, aunque de forma discreta, las distintas realidades que vivían los distintos sectores de trabajadores; además, podemos señalar la creación de la secretaría de economía popular dentro de la CGT como un hecho institucional que ciertamente reconoce al polimorfismo del trabajo. Sin embargo, este reconocimiento hacia las diversas realidades de los distintos sectores de trabajadores por parte de la CGT no ha derivado en la *reinención del movimiento sindical* en los términos planteados por la CTEP, es decir, de incorporación a la Central aunque, no obstante, si pudimos observar un aumento en las articulaciones entre la Central obrera y el sindicato de la economía popular, en pos de generar un mutuo favor en relación a las reivindicaciones y demandas individuales de cada uno de los sectores.

A modo de consideración final podemos señalar que, a partir del trabajo aquí realizado, interpretamos que el proceso de institucionalización de la CTEP fue afectado, en mayor medida, por las distintas formas en que ambos gobiernos le han dado una respuesta política, de forma contingente, al problema de la falta de generación de empleo privado desde el Estado, no pudiendo ser identificada una “estrategia de Estado” en lo que respecta al *reconocimiento del polimorfismo del trabajo* como un límite al proceso de avance de la lógica de exclusión hacia

el sujeto de la economía popular. Asimismo, interpretamos que el *reconocimiento del polimorfismo del trabajo* por parte de la CGT a partir del 2016 también viró, en mayor medida, a partir de una respuesta colectiva de la CGT ante la estrategia laboral que impulsó el nuevo gobierno recién asumido, siendo que la CGT adoptó una visión más benevolente en lo que respecta al reconocimiento de distintas realidades de los sectores laborales al mismo tiempo en que un conjunto de distintas fuerzas sociales y sindicales articularan una unidad de acción en pos de poner un límite a las políticas neoliberales del nuevo gobierno.

En este sentido, podemos agregar que *la reinención del movimiento sindical* nunca fue una opción por parte de la CGT, dado que no hallamos un reconocimiento formal hacia el sujeto trabajador de la economía popular por parte de esta institución. De igual forma no podemos dejar de señalar que, sin la demanda de adquisición de una personería gremial por parte de la CTEP ante del Estado (que desembocó en la adquisición de una personería social), difícilmente hubiera existido el fortalecimiento de la misma como organización de tipo sindical de nuevo cuño en el país y que; además, de no haber existido una interpelación por parte de la CTEP hacia la CGT desde un principio, seguramente jamás hubiera existido un proceso de consolidación de la misma a partir de una capitalización conjunta del descontento social y laboral de vastos sectores sociales a partir de la articulación de las acciones entre ambas instituciones.

Por último, considerando que el sindicato de la economía popular tuvo un crecimiento exponencial a partir de la creación de la UTEP, cabría indagar, en futuros trabajos, de qué forma esta nueva organización logra crear una traducción legal-institucional y política de su legitimidad como interlocutor representativo de su sector de trabajadores. En tal sentido, esto parecería depender del reconocimiento y legitimidad que logre la economía popular de posicionarse como causa política necesaria para el redescubrimiento democrático del trabajo.

## Bibliografía

- Abal Medina, P. (2016). Los trabajadores y sus organizaciones durante los gobiernos kirchneristas. Nueva Sociedad: Nro. 264, Buenos Aires.
- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. H. (comp.), ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores de la política argentina. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Armelino, M. (2004). Algunos aspectos de la acción colectiva y la protesta en la CTA y el MTA. Lavboratorio: Nro. 15. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Armelino, M. (2012). Kind of blue. Las vicisitudes de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) durante los años kirchneristas. En Pérez, G. y Natalucci, A. (editores), Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista. Nueva Trilce, Buenos Aires.
- Belini, C. y Korol, J. C. (2012). Historia económica de la Argentina en el siglo XX. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Bona, L. M. (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). Pilquen: Sección Ciencias Sociales, Vol. 22. UNCo, Neuquén.
- Bruno, D. P; Coelho, R. y Palumbo, M. M. (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: Nro. 19. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Castel, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós, Buenos Aires.
- Castel, R. (2010). El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones estatuto del individuo. Fondo de Cultura Económica de Argentina S. A., Buenos Aires.
- Castelao Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. Nueva Época: Nro. 227. UNAM, Ciudad de México.
- Coraggio, J. L. (2018). Potenciar la Economía Popular Solidaria. Una respuesta al neoliberalismo. Instituto del Conurbano. UNGS, Buenos Aires.
- D'Urso, L. (2018). ¿Hacia dónde van las relaciones laborales en Argentina? Reflexiones a partir de los procesos de movilización recientes. Anuario IET: Vol. 5. UAB, Barcelona.
- De Sousa Santos, B. (2004). Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. Abya-Yala; ILDIS-FES, Quito.

- Dyszel, G; Ferrero, J. P. y Gurrera, M. S. (2004). El sindicalismo de movimiento social. Algunas reflexiones en torno del concepto. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.
- Etchemendy, S. y Collier, R. B. (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). POSTData: Nro. 13, Buenos Aires.
- Ferrari Mango, C. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. Estudios Sociales Contemporáneos: Nro. 24. UNCUIYO, Mendoza.
- Forni, P; Nougués, T. y Zapico, M. (2020). La economía popular como identidad colectiva. El camino a la unidad de los movimientos y organizaciones populares en la Argentina (2011-2019). Colección: Vol. 31, Nro. 2. UCA, Buenos Aires.
- Gago, V; Cielo, C. y Gachet, F. (2018). Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. Revista de Ciencias Sociales: Nro. 62. FLACSO, Quito.
- Gamallo, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires.
- Garretón Merino, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en América Latina. Revista de la CEPAL: Nro. 76.
- Ghigliani, P. (2020). La clase obrera a la defensiva (2015-2020). Plaza Pública: Vol. 13. Nro. 23. UNLP, La Plata.
- Giménez Béliveau, V. y Carbonelli, M. A. (2017). Movilización política, memoria y simbología religiosa. San Cayetano y los movimientos sociales en Argentina. Revista latinoamericana de investigación crítica: Nro. 6. CLACSO, Buenos Aires.
- Grabois, J. (2015). Una visión de los oficios de la economía popular. RedEtis. Tendencias en Foco: Nro.31. IPE, UNESCO.
- Grabois, J. (2016). La personería social. Perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular. Facultad de Derecho. UBA, Buenos Aires.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2019). Organización y economía popular. CTEP: Cuadernillo de formación, 4ta edición. Buenos Aires.
- Hopp, M. V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. Cartografías del sur: Nro. 6. UNDAV, Buenos Aires.
- James, D. (2010). Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946 – 1976. 2da ed, Siglo Veintiuno Editores Argentina S. A., Buenos Aires.
- Kulfas, M. (2016). Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

- Maldovan Bonelli, J. (2018). La economía popular: Un campo en disputa. En Moler, E. (comp), La economía popular: Debate conceptual de un campo en construcción. UMET, Buenos Aires.
- Maldovan Bonelli, J; Fernández Mouján, L; Ynoub, E. y Moler, E. (2017a). Los descamisados del siglo XXI: De la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la CTEP (2011-2017). Cartografías del Sur: Nro. 6, Buenos Aires.
- Maldovan Bonelli, J. y Melgarejo, M. (2019). Reivindicaciones y demandas de los/as trabajadores/as no asalariados/as. El dilema redistribución-reconocimiento en la economía popular. RevIISE: Vol. 13. UNSJ, San Juan.
- Maldovan Bonelli, J. y Ynoub, E. (2018). Perspectivas clásicas en el estudio de las prácticas laborales de los sectores populares: El eje en las carencias. En Moler, E. (comp), Debates, alcances y encrucijadas de la organización de los sectores populares: La CTEP, una nueva experiencia sindical. UMET, Buenos Aires.
- Maldovan Bonelli, J; Ynoub, E; Fernández Mouján, L; Moler, E. (2017b). Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social. ASET: Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Maneiro, M. y Nuñez, J. (2018). Más allá de la Ley de Emergencia Social en Argentina: acción colectiva, articulaciones y negociaciones de las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular. IV Conferência Internacional Greves e Conflitos Sociais, Sao Paulo.
- Marticorena, C. y D'Urso, L. (2019). Alcances y límites de los procesos de reorganización sindical en la Argentina: de la crisis del 2001 a la recomposición de la agenda neoliberal. ABET: Vol. 17, Nro. 2. Universidad de Brasilia, Brasilia.
- Muñoz, M. A. (2010). Sísifo en Argentina: orden, conflicto y sujetos políticos. México: Editorial. Universitaria Villa María, Plaza y Valdés.
- Muñoz, M. A. (2018). Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: Nro. 30. UNL, Santa Fe.
- Muñoz, M. A. (2019). Voluntades populares, voluntades laborales. El caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular. Trabajo y Sociedad: Nro. 32. UNSE, Santiago del Estero.
- 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). Crítica y Resistencias: Nro. 5, Córdoba.

- Murillo, M. V. (1997). La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. *Desarrollo económico*: Vol. 37, Nro. 147, Buenos Aires.
- Murillo, M. V. (2013). Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia. *SAAP*: Vol. 7, Nro. 2, Buenos Aires.
- Natalucci, A. (2010). ¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina Reciente. *Astrolabio Nueva Época*: Nro. 5, Córdoba.
- Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis*: Vol. 10, Nro. 28. Universidad Bolivariana, Santiago.
- Natalucci, A. (2012). Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003- 2010). En Pérez, G. y Natalucci, A. (editores), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Nueva Trilce, Buenos Aires.
- Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis*: Vol. 17, Nro. 49. Universidad Bolivariana, Santiago.
- Natalucci, A. y Morris, M. B. (2016). La unidad de la CGT en perspectiva (2004-2016). *Socio Debate*: Nro. 4. FEEJ, San Luis.
- 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). *Astrolabio. Nueva Época*: Nro. 23, Córdoba.
- Neffa, J. C. (2018). Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2002-2017). *Estado y Políticas Públicas*: Nro. 9. FLACSO, Buenos Aires.
- Novaro, M. (2022). Solidaridad entre asalariados, informales y desocupados: cambios y continuidades en las fuentes de cohesión del peronismo (1990-2020). *PolHis*: Nro. 29. UBA, Buenos Aires.
- Novick, M. (2016). Nuevas reglas de juego en la Argentina, competitividad y actores sindicales. En De la Garza Toledo, E. (comp.), *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. CLACSO, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*: Vol. III, Nro. 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., Ciudad de México.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo. Una década de reforma estatal en Argentina. *Desarrollo Económico*: Vol. 42, Nro. 168, Buenos Aires.
- Palomino, H. (2003). Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. Entre la informalidad y la economía social. *Nueva Sociedad*: Nro. 184. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

- Palomino, H. (2005a). Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales. Nueva Historia Argentina: Tomo 10: Dictadura y democracia. Sudamericana, Buenos Aires.
- Palomino, H. (2005b). Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina. En De la Garza Toledo, E. (comp), Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. CLACSO, Buenos Aires.
- Perelmiter, L. (2012a). La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio “de la pobreza” en la Argentina reciente. PolHis: Año 5, Nro. 9. UNSAM, Buenos Aires.
- Perelmiter, L. (2012b). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). Estudios Sociológicos: Vol. 30, Nro. 89, Ciudad de México.
- Pérez, G. J. y Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: La experiencia del espacio militante kirchnerista. América Latina Hoy: Vol. 54. Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Pérez, P. y López, E. (2018). ¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía. En Pérez, P. y López, E. (coords.), ¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía. UNLP, La Plata.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 17 N°1 – ICP, Montevideo.
- Piva, A. (2015). Economía y política en la Argentina kirchnerista. Batalla de Ideas, Buenos Aires.
- Reartes, L. y Pérez, P. (2018). Nuevo ciclo regresivo: Transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo. En Pérez, P. y López, E. (coords.), ¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía. UNLP, La Plata.
- Retamozo, M. (2011). Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina. Polis: Vol. 10, Nro. 28. Universidad Bolivariana, Santiago.
- Sarria Icaza, A. M. y Tiribia, L. (2004). Economía popular. En Cattani, A. D. (organizador), La otra economía. Altamira, UNGS, Buenos Aires.
- Schuster, F; Pérez, G; Pereyra, S; Armesto, M; Armelino, M; García, A; Natalucci, A; Vázquez, M; Zipcioglu, P. (2006). Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003. Documento de Trabajo: Nro. 48. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

- Seiffer, T. y Rivas Castro, G. (2017). La política social como forma de reproducción de la especificidad histórica de la acumulación de capital en Argentina (2003-2016). Estudios del Trabajo: Nro. 54. ASET, Buenos Aires.
- Senén González, C. (2021). Sindicatos y acción política en Argentina durante la era “Cambiamos” (2015-2019). Temas Sociológicos: Nro. 28, Santiago.
- Svampa, M. (2005). La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A., Buenos Aires.
- Svampa, M. (2008). Argentina: Una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. Osal: Nro. 24, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2010). Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. Universidad de Kassel, Kassel.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005). La política de los movimientos piqueteros. En Schuster, F. et al. (2006). Tomar la palabra. Prometeo, Buenos Aires.
- Tóffoli, M. M. (2017). La “CGT de los excluidos”. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) (2011-2016). UNLP, La Plata.
- Varela, P. (2013). Los sindicatos en la Argentina kirchnerista: entre la herencia de los 90 y la emergencia de un nuevo sindicalismo de base. Archivos De Historia Del Movimiento Obrero Y La Izquierda: Nro. 2, Buenos Aires.
- Wainer, A. (2019). ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. Realidad Económica: Nro. 324. IADE, Buenos Aires.
- Zibechi, R. (2003). Los movimientos sociales latinoamericanos: Tendencias y desafíos. Observatorio Social de América Latina: Nro. 9. CLACSO, Buenos Aires.