

**El proceso de organización de la economía popular en Argentina:  
una articulación de estrategias, dinámicas de interacción y  
disputas discursivas  
(2011-2019)**

*Organizational process of Argentina's popular community economy:  
organizational strategies, interactional dynamics and discursive  
controversy (2011-2019)*

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/xhrgzbb3>

**María Magdalena Tóffoli<sup>1</sup>**

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales.  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.  
Universidad Nacional de La Plata- Argentina

**Resumen**

Este artículo analiza el proceso de organización de la economía popular en Argentina desde una perspectiva centrada en su dinámica política. En función de ello, se presenta una periodización de su desarrollo a partir de las estrategias desplegadas por las organizaciones de la economía popular, las relaciones con otros actores del campo de la movilización social y política, la interacción con el Estado y las disputas discursivas. La hipótesis de trabajo que guía este artículo consiste en que la articulación de discursos, las políticas e interacciones impulsadas por distintos actores sociales, políticos y estatales es relevante para comprender el rumbo del proceso organizativo de la economía popular en Argentina. A partir de las formas específicas en que estas dimensiones se articulan, se distinguen dos etapas: una de reconversión organizativa (2011-2015) y otra de consolidación organizativa (2016-2019). Por otra parte, se exploran las implicancias identitarias de los modos de configuración de esta experiencia colectiva a lo largo del período. El objetivo de este estudio es abordado a partir de una estrategia metodológica cualitativa basada en el análisis de fuentes primarias. Se trabaja con publicaciones del Boletín Oficial de la República Argentina y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con la base de datos legislativos InfoLEG y con publicaciones de la página oficial de CTEP Argentina.

**Palabras clave:**

ECONOMÍA POPULAR; MOVILIZACIÓN SOCIAL;  
ORGANIZACIONES; SINDICALISMO; ESTADO

**Abstract**

This article analyzes the organization process of popular economy in Argentina from a perspective focused on its political dynamics. According to that, a

---

<sup>1</sup> Correo electrónico: [magdalenaoff@gmail.com](mailto:magdalenaoff@gmail.com)

periodization of its development is presented based on the strategies deployed by the popular economy organizations, the relationship with other actors of the social and political mobilization, the interaction with State and the discursive arguments. The thesis that orients this article is that the articulation of discourses, politics and interactions impelled by different social, political and state actors is relevant to understand the course of the organizative process of popular economy in Argentina. Based on the specific ways in which this dimensions articulate, two periods are distinguished: one of organizational restructuration (2011-2015) and other of organizational strengthening (2016-2019). By other hand, identitarian implications of the ways of configuration of this collective experience are explored during all the period. The aim of this article is tackled from a qualitative methodological strategy based on the análisis of primary sources, such as publications of the Boletín Oficial de la República Argentina and of Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, the legislative data base InfoLEG and publications of the official web page of CTEP Argentina.

**Keywords:**

POPULAR ECONOMY; SOCIAL MOBILIZATION; ORGANIZATIONS;  
UNIONISM; STATE

Fecha de recepción: 09 de diciembre de 2020

Fecha de aprobación: 01 de noviembre de 2021

## **El proceso de organización de la economía popular en Argentina: una articulación de estrategias, dinámicas de interacción y disputas discursivas (2011-2019)<sup>1</sup>**

### **Introducción**

Las transformaciones del capitalismo operadas en los países centrales a partir de la década de 1970 tuvieron eco en América Latina a través de la instauración del neoliberalismo en distintos países de la región. En este escenario, los cambios en el modelo económico, en el Estado y la estructura social tuvieron un gran impacto en la experiencia material y subjetiva de los sectores populares. En el caso argentino, la proliferación de nuevas y precarias modalidades laborales junto al empobrecimiento y la desarticulación de distintas instituciones ligadas al mundo del trabajo desestabilizó el lugar que históricamente había ocupado el trabajo en la conformación de las identidades sociales y políticas. Desde los años '90 a esta parte, la persistencia de estas transformaciones ha convivido con la búsqueda por sobreponerse a los desafíos que impone esta segmentación de la condición trabajadora al despliegue de la acción colectiva de los sectores populares. Las experiencias de organización de los/as trabajadores/as desocupados/as o las estrategias de sindicalización en ámbitos laborales signados por diversas formas de precariedad resultan sintomáticas de este proceso.<sup>2</sup>

En los últimos años, la organización en torno al trabajo de la economía popular se constituyó como un actor central en el campo de la movilización social y política de la Argentina contemporánea, en la búsqueda por representar a un conjunto de trabajadores/as vinculados/as a actividades de subsistencia, en condiciones no asalariadas y de baja productividad económica en términos capitalistas. Desde una perspectiva organizacional, y en sus diversas expresiones - Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup>Este trabajo forma parte de una investigación doctoral en curso financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina.

<sup>2</sup>Agradezco a los/as evaluadores anónimos/as de Revista Sudamérica por los comentarios y sugerencias planteados para la mejora de este artículo.

<sup>3</sup>Inicialmente, la CTEP fue conformada por el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), el Movimiento Evita (ME), la organización La Alameda, y el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores. Posteriormente se incorporaron el Movimiento Popular La Dignidad, el MPR Quebracho, Seamos Libres, el Movimiento Nacional Campesino Indígena, el

*tridente* de San Cayetano y recientemente Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPA)<sup>4</sup>- es posible identificar distintas etapas que permiten construir una periodización en torno al despliegue de esta fuerza social movilizadora en el período 2011-2019.

El desarrollo de este trabajo está organizado a partir de una periodización del proceso de organización de la economía popular estructurada en torno a una etapa de reconversión organizativa (2011-2015) y una etapa de consolidación organizativa (2016-2019). Se realiza un abordaje metodológico cualitativo a partir del análisis de fuentes primarias. Específicamente, se trabaja con publicaciones del Boletín Oficial de la República Argentina, de la página web de Casa Rosada-Presidencia y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la base de datos legislativos InfoLEG (perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) y publicaciones, noticias y documentos de la página oficial de CTEP Argentina. Desde una mirada organizacional, realizamos una reconstrucción de cada etapa a partir del análisis de las siguientes dimensiones: 1. las estrategias desplegadas por las organizaciones de la economía popular, 2. las relaciones con otros actores del campo de la movilización social y política, 3. la interacción con el Estado y 4. las disputas discursivas.

En primer lugar, las estrategias desplegadas por las organizaciones de la economía popular comprenden los cursos de acción definidos en torno a la elaboración de demandas y la representación de las bases sociales del sector de la economía popular frente a otros actores del escenario político en el espacio callejero y político-institucional. En segundo lugar, la relación con otros actores del campo de la movilización social y política supone indagar en las formas de coordinación, negociación y conflicto expresadas en el campo de la movilización callejera y los canales de diálogo intersectorial. En tercer lugar, la dimensión de análisis vinculada a la interacción con el Estado refiere a las instancias de coordinación, negociación y conflicto que tienen lugar entre las organizaciones representativas del sector y los ámbitos de gobierno ejecutivo y legislativo, y que se cristalizan en el despliegue de las políticas públicas, legislaciones, pero también en repertorios de protesta. Por último, las disputas discursivas están informadas por la circulación conflictiva de sentidos en el espacio público acerca del sujeto social de la economía

---

Frente Popular Darío Santillán, el Movimiento 8 de Octubre, la Organización Social y Política *Los Pibes*, el Encuentro de Organizaciones, entre otros.

<sup>4</sup>La UTEPA surge en el año 2019 a partir de la unificación de las organizaciones del “tridente de San Cayetano” -CTEP, Barrios de Pie y Corriente Clasista y Combativa- bajo una misma estructura organizativa.

popular, el problema del trabajo y la pobreza, y los modos de intervención estatal en pos de la construcción de un orden hegemónico. La selección de estas dimensiones se desprende de la prioridad analítica dada a la dinámica política del desarrollo organizativo de la economía popular. Asimismo, permiten comprender el proceso de organización de la economía popular a partir de las formas específicas en que estos ejes de análisis se articulan en cada etapa. De este modo, el estudio integrado de estas dimensiones posibilita dar cuenta de la convivencia entre dinámicas de acumulación, repliegue y resistencia que atraviesan el despliegue político organizativo de la economía popular.

Desde esta óptica, sostenemos que la orientación de los procesos organizativos no puede reducirse unilateralmente al accionar de las organizaciones y los grupos que la integran, ni a su acción estratégica en búsqueda de recursos o concesiones institucionales. Debe pensarse en diálogo con lo que diferentes actores dicen y hacen desde diversas posiciones en el escenario político, así como también en el debate público, pero también inscriptos en procesos sociales y económicos más amplios, tales como las transformaciones productivas, de la estructura social o del trabajo. La propuesta de este trabajo es abordar analíticamente las etapas mencionadas como producto de una articulación conflictiva entre los discursos y políticas de múltiples actores, deteniéndonos particularmente en el campo organizacional configurado en torno a la economía popular, el sindicalismo argentino y el Estado. En definitiva, buscamos dar cuenta del carácter constitutivo que las estrategias de los actores, sus dinámicas de interacción y las disputas discursivas asumen dentro de la experiencia organizativa de la economía popular.

En base a la perspectiva de análisis que delineamos hasta aquí, la economía popular puede ser pensada entonces a partir de la noción de *arena pública* propuesta por Cefai (2012). Siguiendo al autor, esto supone entenderla como una articulación dinámica de "(...) puestas en agenda mediáticas, estados de la opinión pública, y de dispositivos de la acción pública" (2012, p. 18) en torno a una determinada situación considerada como problemática, que implica tanto un *lugar de combates* como una *escena de realizaciones ante un público* con variable nivel de conflictividad, alianza, legitimidad, coordinación y negociación. El planteo del autor resulta relevante para este trabajo en la medida en que nos permite evidenciar elementos centrales en la configuración del proceso organizativo de la economía popular. En esta clave, puede ser comprendido en términos de una arena pública en la que se intersectan discursos, se condensan determinados sentidos acerca de una problemática social determinada y se constituyen sujetos colectivos.

En diálogo con nuestro caso de estudio, cabe destacar el modo en que diversos actores vinculados al campo de la movilización social en Argentina se nuclearon en torno a dos problemas relacionados: las limitaciones estructurales del mercado de trabajo formal argentino para incorporar a sectores sociales excluidos del mismo y el dilema por la representación de los mismos. A partir de allí, buscaron aglutinar un conjunto de actividades y sujetos sociolaborales bajo la categoría de *trabajadores/as de la economía popular* y en ese mismo *acto* construir un sujeto pasible de ser representado en clave sindical (Muñoz y Villar, 2017). Este camino nos conduce a la pregunta por la dimensión identitaria de las experiencias organizativas en torno a la economía popular. Es decir, la particular articulación de las estrategias de las organizaciones, las disputas discursivas y las interacciones con otros actores colectivos y con el Estado tienen incidencia en la construcción de identidades colectivas.

Ahora bien, el reconocimiento de los planos involucrados en el despliegue de este proceso implica asumir la complejidad de las respuestas posibles a la pregunta por la identidad. En este punto, nos interesa abordar cada una de las etapas señaladas buscando dar cuenta del carácter contingente, relacional y dinámico de las *identificaciones* y *categorizaciones* pero también de las narrativas (Brubaker y Cooper, 2001)<sup>5</sup> que atraviesan el desarrollo de este proceso organizativo en el período. En diálogo con los aportes teóricos de Hall (1996) sobre la categoría de identidad, destacamos el carácter plural y difuso de los discursos y narrativas públicas puestos en juego en los procesos de identificación que se despliegan en el marco de las experiencias organizativas de la economía popular. En ese sentido, Battistini (2004) plantea:

Pensar sobre identidades no es solo pensar sobre lo que el individuo dice que es sino también sobre las múltiples relaciones que influyen en ese decirse a sí mismo. Es también entonces tratar de observar cómo ese individuo se sitúa frente a ‘otros’ y cuáles son las valoraciones o dichos que esos ‘otros’ hacen de ese mismo individuo (p. 25).

---

<sup>5</sup>Si bien no adscribimos a la totalidad de la crítica de los autores al concepto de identidad, resulta interesante recuperar la problematización de los usos del mismo, así como también el aporte que realizan en términos de desagregar un concepto tan amplio en categorías analíticas más específicas como las que aquí mencionamos.

Esta perspectiva relacional de la identidad nos conduce a explorar diversas interpelaciones identitarias que emergen a partir de la constitución de la economía popular como una arena pública. Definimos estas interpelaciones como mecanismos de interpretación del sujeto de la economía popular impulsados por distintos actores, a partir de los cuales no solo se habilitan procesos de identificación social y política, sino que también se derivan modos específicos de interacción. Sobre esta base, analizaremos la constitución de diversos actores de la escena política como potenciales-aunque contingentes-*nodos* de interpelación identitaria<sup>6</sup>. Proponemos profundizar la mirada acerca de estos *nodos* y sus interrelaciones, pero sin invisibilizar el modo en que estos dialogan de manera más o menos articulada con trayectorias e identificaciones que los/as trabajadores/as portan consigo.

Por otra parte, en este trabajo realizamos un recorrido temporal que busca periodizar una trama compleja de procesos, a partir del análisis de las dimensiones mencionadas. La delimitación temporal establecida en esta periodización no debe conducirnos a soslayar la incidencia de procesos previos y con efectos de largo plazo determinantes en la configuración de estas experiencias colectivas en torno a la economía popular. La complejidad de este escenario permite introducir la dimensión de la “multitemporalidad” (Retamozo y D’Amico, 2013, p. 119) como aspecto ineludible del análisis. Esta puede comprenderse como producto de la confluencia entre las trayectorias políticas de las organizaciones populares y de los/as trabajadores/as, los tiempos de institucionalización de demandas mediante la implementación de regulaciones y políticas sociales y las transformaciones en el campo de la movilización social y política en términos de articulación, resistencias, conflictividades y construcción de sujetos políticos.

No obstante, la división del período en etapas es más bien una estrategia heurística de comprensión y presentación de un proceso que no puede pensarse de manera aislada o desarticulada a un contexto más general que le da sentido e incide en su configuración. La extensión del primer período llega hasta fines de 2015, donde en primer lugar, la obtención de la personería social se constituye como una cristalización institucional del trabajo político-discursivo desplegado por la CTEP en torno a la demanda de reconocimiento. En segundo lugar, consideramos

---

<sup>6</sup>Con fines expositivos, identificamos a los actores como nodos, no obstante, ello no obtiene la posibilidad de que existan sentidos identitarios en disputa entre sectores y/o corrientes al interior de los mismos (tal como puede evidenciarse en los sectores sindicales o estatales).

que el cambio de coyuntura política suscitado a partir de la asunción del gobierno de Macri supone una reconfiguración de las maniobras políticas de los actores, sus dinámicas de interacción y los discursos en circulación que aporta nuevos elementos en torno a las dimensiones de análisis señaladas.

### **1. Etapa de reconversión organizativa: representación, demandas y movilización en clave laboral y gremial. 2011-2015**

En el 2011, un conjunto de organizaciones populares confluyó en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. Desde una perspectiva de mediano alcance, como condiciones de posibilidad de este proceso podemos identificar una pluralidad de fenómenos. Entre ellos resulta relevante destacar la emergencia del movimiento de trabajadores desocupados entre fines de los años 90 y principios de los 2000, su institucionalización e inserción al Estado con la apertura del ciclo kirchnerista, la creación del programa Argentina Trabaja en el marco de un período de auge del trabajo autogestionado bajo la forma de cooperativas de trabajo y el rol de mediación desempeñado por las organizaciones populares entre el Estado y los sectores populares<sup>7</sup>.

Ahora bien, el surgimiento de la CTEP no puede comprenderse sin considerar tres aspectos clave de la dinámica sindical y política en la posconvertibilidad: el lugar del actor sindical y del conflicto laboral en el período, el problema de la representación sindical y el debate público en torno al problema del trabajo y la pobreza en Argentina. En relación al primer punto, en el período 2006-2010 se destaca el crecimiento del conflicto laboral -en un 40%- y el lugar central de la acción sindical dentro del mismo -de los conflictos salariales, más de un 70% son impulsados por actores sindicales-(Barrera, 2015). Esto se dio en el marco de una etapa económica auspiciosa para los indicadores laborales. Según Retamozo y Trujillo (2018), la disminución del desempleo alcanzó los siete puntos porcentuales -de 14,4 a 7,3%- para el período 2003-2010. El empleo no registrado, por su parte, pasó de 43 a 36,5% para el período 2002-2008, tal como muestran Campos et al. (2010).

---

<sup>7</sup> De manera análoga, siguiendo a Fernández Álvarez y Manzano (2007) resulta relevante destacar que las organizaciones de trabajadores desocupados surgidas a mediados de los '90 como parte de la resistencia al neoliberalismo en Argentina, también se apoyaron en formas organizativas precedentes, tales como las comunidades eclesiales de base u organizaciones barriales gestadas a partir de las luchas por la tierra.



El protagonismo sindical en el plano de la conflictividad fue acompañado por una recuperación de su rol en la dinámica política y económica bajo un esquema que Etchemendy y Collier (2008) denominaron como neocorporativismo segmentado. De este modo, un conjunto de sectores dentro del sindicalismo, principalmente vinculados al sector formal privado, recuperaron poder de negociación y fueron beneficiados por la restitución de las instituciones laborales (convenios colectivos de trabajo, derogación de Ley de Reforma Laboral N° 25250, Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil -CNEPSMVM-, etc.) y la recomposición económica y social que se produjo en los primeros años del kirchnerismo.

Es importante señalar, en diálogo con el enfoque que propusimos para aproximarnos a la trayectoria del movimiento de la economía popular, que esta forma de revitalización ubicada en el contexto argentino no solo se configuró a partir de la dinámica propia del ámbito sindical, sino que fue parte de la estrategia neodesarrollista del gobierno kirchnerista. Etchemendy (2013) plantea que los sectores sindicales hegemónicos del período formaron parte de la *coalición económica* del gobierno kirchnerista. Sin embargo, como señala Natalucci (2015), esta recuperación del poder sindical fue promovida por el gobierno desde una lógica más corporativa que política, a pesar de las aspiraciones de un núcleo de la dirigencia sindical de trascender ese plano de la representación. Las características que asumió este reposicionamiento del actor sindical durante la etapa kirchnerista tuvieron un efecto positivo privilegiado sobre el sector formal del mundo del trabajo con posibilidad de sindicalizarse. Ahora bien, por fuera quedó un amplio sector de características diversas -según tipos de actividad, formas de contratación o empleo, niveles de precariedad- que no logró ser alcanzado por esta recomposición social y económica ni tampoco acceder a algún tipo de representación en términos sindicales<sup>8</sup>.

Buena parte de estos sectores sociales, destinatarios de políticas sociales y ocupados en actividades de subsistencia, intentó ser representado por otra vía: la de las organizaciones populares gestadas primeramente con la emergencia del movimiento de trabajadores desocupados en pleno contexto neoliberal, y luego reconvertidas en organizaciones sociales y políticas de carácter multisectorial y con

---

<sup>8</sup>Si bien la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en los '90 se constituyó con el objetivo de amplificar la representación de todas las formas del trabajo a través del mecanismo de afiliación directa, por diversos factores que exceden este trabajo, no ha logrado una representación masiva de estos grupos. Algunas claves para comprender este proceso pueden encontrarse en Armelino (2012) y Retamozo y Morris (2015).

construcción territorial en los barrios populares urbanos y periurbanos. Estas organizaciones buscaron representar las demandas de los sectores populares a partir de un rol de mediación con el Estado habilitado por la implementación de las políticas sociales y la incorporación de referentes/as a áreas ministeriales. Cabe mencionar, en este sentido, una serie de medidas gubernamentales que buscaron dar respuesta a las problemáticas ligadas a las dificultades de acceso al mercado de trabajo formal, como el Programa Ingreso Social con Trabajo *Argentina Trabaja* (2009), la Asignación Universal por Hijo (2009), el *Ellas Hacen* (2013), el programa Progresar (2014) o el incremento de la cobertura del monotributo social. Las políticas vinculadas al trabajo autogestionado en cooperativas (*Argentina Trabaja* y *Ellas Hacen*) fueron las que promovieron en mayor medida el papel de intermediación por parte de las organizaciones populares.

Sin embargo, más allá de esta diversificación en las formas de representación de los sectores populares, y tal como señalan distintas autoras (Abal Medina, 2017; Natalucci y Morris, 2019) es posible afirmar que durante el ciclo kirchnerista se recuperó la forma sindical como una clave de interpretación y canalización de las demandas populares, así como también de movilización social y vinculación con el Estado. La emergencia de la CTEP puede ser comprendida desde esta óptica y podría ser representativa de una forma de revitalización de tipo *periférica*, tal como proponen Senén González y Del Bono (2013) aunque para experiencias de sindicalización vinculadas al trabajo precario de tipo asalariado, como las de call centers, shoppings y prensa escrita.

Ahora bien, buena parte del proceso de construcción de la economía popular como espacio de canalización de demandas y movilización se apoyó sobre sectores sociales que no se encontraban vinculados al campo sindical y sus estructuras organizativas más tradicionales. Más bien, estos se hallaban articulados en torno a la construcción territorial de organizaciones sociales y políticas en los barrios populares. En este período, entonces, se evidenció tanto la centralidad del sindicato en el marco de una conflictividad laboral creciente como los problemas de representación implicados en una configuración del mapa sindical con dificultades para incorporar a sujetos laborales que no se correspondían con la figura del trabajador formal y registrado. Para el año 2014, se estimaba que el sector de la economía popular estaba integrado por 4,3 millones de trabajadores<sup>9</sup>, es

---

<sup>9</sup> Esta cifra no contempla a los/as trabajadores/as de la agricultura familiar y de las empresas recuperadas.

decir, alrededor de un 25% de la población económicamente activa a nivel nacional (Arango et al., 2017).

Un último punto que nos permite caracterizar el momento de emergencia de la economía popular como actor social, gremial y político tiene que ver con el debate público en torno al problema del trabajo y la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. Este adquirió mayor visibilidad tras la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo *Argentina Trabaja* y de la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>10</sup>. La impronta de estos programas era distinta, en tanto el primero -y su diversificación posterior en el *Ellas Hacen*- se orientaba a la promoción del trabajo autogestionado a través de la creación de cooperativas, mientras que el segundo suponía la incorporación al régimen de asignaciones familiares para trabajadores/as no registrados/as, empleados/as de casas particulares, monotributistas sociales y/o destinatarios/as de programas sociales. Sin embargo, ambos expresaban la búsqueda por parte del Estado de dar respuesta a los problemas de acceso al mercado de trabajo y a la seguridad social de una porción considerable de la población.

El lanzamiento e implementación de estas políticas estuvo acompañado por una fuerte disputa de sentidos entre el discurso mediático, gubernamental y académico. Los núcleos de este debate giraron en torno a las formas de denominación de los sectores destinatarios de estas políticas y a la mirada sobre las respuestas estatales frente a las problemáticas de la exclusión social y el acceso al empleo. De este modo, las políticas sociales fueron puestas en el foco de la discusión pública en lo referido a sus mecanismos de distribución y acceso -clientelismo versus universalidad-, a sus formas de financiamiento -aumento de gasto público versus distribución de la riqueza- y a los paradigmas en que éstas se inscribían- asistencialismo versus protección social-.

Consideramos que estas disputas discursivas ocupan un papel significativo para dar cuenta del proceso de conformación de la CTEP. Efectivamente, en el contexto de este debate, un conjunto de organizaciones<sup>11</sup> construyó un diagnóstico compartido basado en la imposibilidad estructural del capitalismo argentino de generar empleo de calidad -protegido- para todos/as los/as trabajadores/as. En buena medida este planteo entraba en tensión con la idea fuerza del proyecto político de la coalición gubernamental, de ‘crecimiento económico con

---

<sup>10</sup>Algunas expresiones de este debate pueden encontrarse en Cufre (2010), Zarazaga (2012), Bruchstein (2014) y La Nación (2014).

<sup>11</sup> Inicialmente entre ellas se encontraban el Movimiento Evita, el Movimiento de Trabajadores Excluidos, el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas y la cooperativa *La Alameda*.

inclusión social' apoyado en la posibilidad de un proceso de generación de empleo virtuoso y sostenible en el tiempo<sup>12</sup>. Siguiendo a Natalucci y Morris (2019), puede evidenciarse que las organizaciones territoriales siguieron un curso de acción diferenciado de las organizaciones sindicales, a partir de lecturas disímiles acerca del escenario político y económico abierto tras la crisis internacional de 2008. En consecuencia, mientras los sectores sindicales desplegaron estrategias vinculadas a defender la posición de los/as trabajadores/as asalariados/as protegidos/as frente al conflicto distributivo, estas se abocaron a la fundación de una organización que buscaría representar a los sectores excluidos del empleo formal: la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular.

Este camino implicó un proceso de reconversión organizativa por parte de las organizaciones que se integraron a la CTEP. Como evidenciaremos a continuación, este consistió en la redefinición del sujeto de representación como trabajador/a, la reconfiguración de la estructura y las prácticas organizativas bajo una lógica gremial y la reformulación de las demandas y sus interlocutores. Tal como se ha analizado en otros trabajos (Muñoz y Villar, 2017; Natalucci y Morris, 2019), podemos identificar que la CTEP, desde sus orígenes, buscó catalizar un doble reconocimiento, cuyos componentes se encontraban articulados entre sí: la identidad trabajadora de sus integrantes y de sí misma como sindicato en el marco del modelo sindical argentino. Reflexionando en torno a la pregunta por la identidad, Hall (1996) afirmaba que

(...) las identidades son realmente cuestiones de uso de los recursos de la historia, el lenguaje y la cultura en el proceso de convertirse más que de ser: no 'quiénes somos' o 'de dónde venimos', tanto como en qué debemos convertirnos, cómo hemos sido representados y cómo eso señala cómo debemos representarnos a nosotros mismos. (p. 4)

---

<sup>12</sup> En ese sentido, en la apertura de sesiones legislativas de Cristina Fernández, por ese entonces presidenta de la Nación, planteaba: “los indicadores en trabajo y en seguridad social con la reducción del trabajo no registrado a límites nunca vistos, todavía muy altos, 35.5, pero del 50% que teníamos en el año 2003 hemos hecho una nueva reducción y también en el desempleo del 7.3 en el último trimestre, retornando a lo que había sido la mejor performance, todavía falta y por eso el plan de desarrollo industrial 2020 tiene como meta para el 2020 una desocupación del 5% que se considera laboralmente el ejemplo rotatorio y por lo tanto no se considera desempleo” (Casa Rosada Presidencia, 2 de mayo de 2011)

El surgimiento de la CTEP puede interpretarse desde esta óptica, es decir, como un devenir antes que como un punto de partida. Efectivamente, en el reconocimiento se dirimía la construcción de una identidad colectiva tanto en clave social como organizacional, es decir, capaz de predicar acerca del sujeto, así como también del tipo de organización. Si bien estos desafíos atraviesan las dos etapas analizadas en este artículo, cabe señalar que su momento paradigmático es propio de la etapa fundacional de la CTEP.

Respecto de la afirmación de una identidad trabajadora, las organizaciones inscriptas en la CTEP se abocaron a un “trabajo discursivo” (Hall, 1996, p.2) orientado en distintas direcciones. En primer lugar, este buscó desplazar la mirada de estos sectores como meros sujetos de asistencia. En función de ello, bajo el título de *trabajos de la economía popular* se unificaron un conjunto de prácticas laborales diferentes entre sí, pero con ciertos rasgos comunes: realizadas por sectores populares, bajo formas no asalariadas, vinculadas a la subsistencia (tanto en su dimensión productiva como reproductiva) y carentes de derechos laborales básicos. A través de la estructuración organizativa de estas actividades y la conformación de unidades productivas, se buscó destacar su carácter laboral. Otra estrategia complementaria fue la apelación a la movilización y/o conmemoración de fechas con una fuerte carga simbólica, como el día del trabajador/a<sup>13</sup>. De esta manera, las organizaciones se abocaron a la construcción de un sujeto homogéneo pasible de ser representado mediante una lógica gremial. Las demandas que se elaboraron en este contexto asumieron un carácter predominantemente reivindicativo, vinculado a la obtención de derechos laborales, legislación y recursos estatales que posibilitaran regular y promover el trabajo de la economía popular. A partir de 2014, luego de su participación en el primer Encuentro Mundial de los Movimientos Populares impulsado por el Papa Francisco, la CTEP retomó las consignas de *Tierra, Techo y Trabajo*, ejes principales de este evento, como el núcleo central de su agenda político-gremial.

En cuanto al perfil sindical, los destinatarios más claros de esta demanda de reconocimiento fueron el gobierno y los sectores sindicales nucleados en la Confederación General del Trabajo (Natalucci y Morris, 2019). A modo ilustrativo, en el primer caso esto se expresó en el pedido de la personería gremial al Ministerio de Trabajo de la Nación,

---

<sup>13</sup> Para profundizar en este punto, se recomienda acceder a la Declaración de la CTEP con motivo del acto del 1ro de mayo de 2013 (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular [CTEP], 2013).

la cual fue otorgada a fines de 2015 como *personería social*<sup>14</sup>; en el segundo, en la solicitud de incorporación a la estructura orgánica de la CGT a través de declaraciones públicas. Esto a su vez se tradujo, a nivel interno, en la estructuración de los espacios organizativos en ramas de actividad y la creación de seccionales de la CTEP por región, aunque con la particularidad de que las actividades laborales serían desarrolladas en el marco de las propias organizaciones, bajo la forma de cooperativas de trabajo.

Ahora bien, la conformación de la CTEP debía montarse sobre las trayectorias de las organizaciones territoriales, sus saberes y prácticas colectivas en torno a la gestión de programas sociales, y la particularidad de actividades laborales carentes de patrón *visible*. En un contexto donde las demandas impulsadas por la economía popular eran absorbidas en la agenda de gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y ante la actitud de sospecha de estos *nuevos/as* trabajadores/as por parte del sindicalismo tradicional (Abal Medina, 2017), los lugares privilegiados para la construcción sindical fueron los territorios urbanos y periurbanos populares así como también los espacios de participación y decisión constituidos previamente en el marco de las organizaciones territoriales.

A modo de síntesis, en este apartado dimos cuenta del surgimiento de la economía popular como espacio de representación, organización y movilización de los sectores populares en clave gremial. Como condiciones de posibilidad de este proceso identificamos el despliegue de la conflictividad laboral, el renovado protagonismo del actor sindical, la orientación de la política social durante el período kirchnerista y la dinámica del debate público en torno al problema de la pobreza y el trabajo en Argentina post 2009. Este proceso no provino del núcleo de las estructuras sindicales ya existentes, sino que fue protagonizado por organizaciones sociales y políticas con construcción territorial en las periferias urbanas y periurbanas. Nos detuvimos en el proceso de conformación de la CTEP, una de las expresiones organizativas más relevantes del sector durante esta etapa. Caracterizamos el trabajo discursivo y de reestructuración organizativa desplegado al interior de las organizaciones nucleadas en la CTEP, en la búsqueda por construir un sujeto colectivo pasible de ser representado en clave gremial. Esto implicó visibilizar diversas

---

<sup>14</sup> Es preciso aclarar que la resolución N° 1727/15 que estableció el otorgamiento de la personería social fue modificada a partir de la resolución N° 32/2016 en los primeros meses del gobierno de Cambiemos, bajo el argumento de que dicha resolución no había sido publicada en el Boletín oficial y por ende carecía de *ejecutoriedad*.

prácticas sociolaborales como *trabajos de la economía popular*, así como también construir un colectivo de identificación de estos sectores en torno a la identidad trabajadora. Dicha tarea se concentró en los territorios a través de los entramados organizativos previos y en torno a la gestión de programas sociales vinculados a la creación de cooperativas en el marco de proyectos productivos y comunitarios. Por último, cabe destacar que esta estrategia se nutrió, por un lado, de la apropiación del discurso del Papa Francisco y su interpretación de las demandas de los/as trabajadores/as excluidos/as en clave de *Tierra, techo y trabajo*. Por otro, de una intervención estatal estructurada en torno a la promoción de la figura del trabajador y específicamente, del trabajo como factor de inclusión social.

## **2. Etapa de consolidación organizativa: poder de negociación, unidad de acción e institucionalización de demandas. 2016-2019**

La asunción del gobierno de Cambiemos a fines de 2015 modificó las condiciones del escenario político y económico en Argentina. Para las organizaciones de la economía popular articuladas en torno a la CTEP esto conllevaba, por un lado, comenzar a tender relaciones con actores gubernamentales vinculados a una nueva derecha (Vommaro y Morresi, 2015), contrapuesta al espacio político ideológico en el que estas se inscribían<sup>15</sup>. Por otro lado, implicaba fortalecer la construcción de una estructura gremial y avanzar en la conquista de sus reivindicaciones en un contexto que comenzaría a presentar marcadas complejidades para los sectores trabajadores en su conjunto, frente a una orientación económica signada por la desregulación, la apertura y la transferencia regresiva de ingresos a través de diversas medidas gubernamentales (Varesi, 2016).

A pesar de la complejidad de este escenario, durante este período la economía popular asistió a una consolidación organizativa asentada sobre tres ejes: la experiencia acumulada previamente por las organizaciones populares, la movilización callejera y la articulación intra e intersectorial. En relación al primer eje, es preciso señalar que las organizaciones vinculadas al sector de la economía popular buscaron efectuar una operación de ruptura *simbólica* respecto de su pertenencia originaria al campo de la movilización social y política - como organizaciones sociales y políticas territoriales- en función de su inscripción en el movimiento sindical. Sin embargo, se valieron de

---

<sup>15</sup>A partir de la tipología de gramáticas propuesta por Natalucci (2012a) vinculamos estas organizaciones a gramáticas políticas de tipo movimentista y autonomista.

recursos político-organizativos vinculados a estas experiencias para la construcción progresiva de un perfil sindical. En este sentido podemos destacar la recuperación de saberes militantes y técnicos construidos durante el ciclo kirchnerista en torno a las formas de canalización de demandas en el Estado, la implementación de políticas sociales, y la dinámica legislativa a través de la incorporación de figuras propias. A modo ilustrativo, la inserción legislativa del Movimiento Evita (una de las organizaciones de la economía popular que durante el ciclo kirchnerista había formado parte de la coalición de gobierno), constituyó un recurso clave para el tratamiento de la Ley de Emergencia Social (Ley 27345) obtenida a fines de 2016<sup>16</sup>. Esta ley estableció la creación del Consejo de la Economía Popular, el Salario Social Complementario y el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular. Luego de la personería social, este suceso supuso un punto de inflexión en el reconocimiento estatal del sector.

En este marco, un aspecto que resulta relevante abordar se vincula a la relación de las organizaciones de la economía popular con el Estado a través de la política social. Desde fines del siglo XX a esta parte, las organizaciones populares se desempeñaron como agentes del diseño y/o implementación de estas políticas, formuladas como respuesta al problema del empleo y de manera articulada, de la pobreza. Como han planteado diversos/as autores/as (Vommaro, 2006 y 2016; Vommaro y Quirós, 2011; Natalucci, 2012b; Pagliarone y Natalucci, 2013; Hopp, 2015), la circulación de recursos estatales en los barrios populares, producida a través de la implementación de las políticas sociales, ha asumido un papel muy significativo en la configuración de los vínculos y sociabilidades políticas desde y más allá de los actores políticos territoriales. Pero también en torno al abordaje de las problemáticas que atraviesan a los sectores populares, estos recursos se han constituido como objeto de disputa y mediación entre la acción de las organizaciones populares y la del Estado, aun en períodos y escalas de gobierno donde dicha intermediación ha sido cuestionada (Salerno, 2019).

Sin embargo, es preciso atender a las transformaciones que han experimentado las políticas sociales en este período en particular. A

---

<sup>16</sup>En términos de una experiencia acumulada, el despliegue en el plano legislativo puede ser interpretado de manera complementaria a la articulación con sectores de la CGT y de la Iglesia en torno al impulso de esta Ley, así como también a la construcción de saberes (por parte de las organizaciones) respecto de las problemáticas de los sectores populares y, como afirma Natalucci (2012), de un rol de representación de sus demandas a través de la gestión de programas sociales.



diferencia de los ejes analizados previamente, encontramos un panorama dispar y más equívoco. Durante el gobierno de la alianza Cambiemos, las orientaciones de la política social presentaron rasgos disonantes, en términos de las concepciones y diagnósticos subyacentes a las mismas. Por un lado, la creación del Salario Social Complementario como programa social surgido de la implementación de la Ley de Emergencia Social recuperaba la demanda de las organizaciones en lo referido al reconocimiento de las actividades de la economía popular como trabajo y su contrapartida en una retribución salarial. Pero por otro, el lanzamiento del programa *Hacemos Futuro*, que implicaba el *empalme* de programas sociales preexistentes, reactualizaba una concepción de la política social anclada a la idea de empleabilidad, motivo por el cual pasaban a primar los componentes formativos y de capacitación individual en detrimento de la promoción del trabajo cooperativo<sup>17</sup>.

Lo que nos interesa destacar en este punto es que los cambios discursivos y operativos de esta política evidenciaron el resurgimiento de concepciones de política social que ya habían mostrado limitaciones -en términos de su capacidad para *reinsertar* a sus destinatarios/as al mercado laboral protegido- y habían sido progresivamente abandonadas en el transcurso del ciclo kirchnerista en pos de lo que Arcidiá cono y Bermúdez (2015) conceptualizaron como un paradigma *trabajo céntrico* de las intervenciones estatales en materia social. Sumado a esto, tuvieron un efecto individualizante en distintos sentidos, particularmente en el modo de entender la falta de empleo como problema individual, de carencia de calificación, o las formas *descolectivizadas* de gestión y permanencia en el programa (Ferrari Mango y Campana, 2018).

Por otra parte, también modificaron aspectos del diseño de la política que contribuían a la conformación de identidades laborales. En esta clave, la promoción de la figura del cooperativista, el foco en lo productivo y laboral, la construcción colectiva enmarcada en la economía social, entre otros, fue reemplazada por aspectos como el énfasis en la terminalidad educativa -ya existente en los programas- o la concepción emprendedurista. De esta manera, se puso de manifiesto tanto el carácter ambiguo de la intervención estatal en materia social orientada a estos sectores como su desarticulación respecto de las demandas de la economía popular, formuladas en términos de

---

<sup>17</sup>A mediados de 2020, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación lanzó el Programa Potenciar Trabajo, el cual integra los programas Salario Social Complementario y Hacemos Futuro, así como también articula con líneas de trabajo del ministerio vinculadas a la promoción de la economía social y el desarrollo local.

promoción del trabajo, financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos y protección social. De este modo, la ruptura con los sentidos que portaban las políticas de promoción del empleo autogestionado características del ciclo político anterior (cuyos casos más ilustrativos fueron el Programa Ingreso Social con Trabajo *Argentina Trabaja* y el *Ellas hacen*) y la coexistencia de intervenciones fundadas en paradigmas contrapuestos obturaron la posibilidad de catalizar desde el Estado un proceso de identificación de la población destinataria como trabajadores/as.

En este marco, frente al carácter ambivalente de las medidas gubernamentales para atender a esta *nueva cuestión social*, y a partir de la lectura sobre el límite y la erosión de la efectividad de estas políticas en un contexto de crisis y ajuste económico como el que caracterizó a este período, las organizaciones de la economía popular alternaron dos tipos de estrategias. Por un lado, plantearon el sostenimiento de canales de diálogo y negociación con el gobierno nacional y por otro, se orientaron hacia la tramitación conflictiva de sus reivindicaciones, por ejemplo, a través de movilizaciones callejeras e intervenciones públicas como los *feriazos* o *verdurazos*<sup>18</sup> de la economía popular.

Esta conjugación de estrategias otorgó resultados diferentes en diversas esferas de gobierno, no solamente por sus *zonas de fricción* con el accionar gubernamental sino también por la contraposición de diagnósticos y concepciones sobre el problema en cuestión. Como señalamos anteriormente, en el ámbito ejecutivo la política social - promovida por el Ministerio de Desarrollo Social- adquirió una orientación heterogénea, fundada en concepciones en tensión, que coexistió con el ingreso de la CTEP al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en 2019<sup>19</sup>. En el ámbito legislativo, la agenda planteada por las

---

<sup>18</sup>En esta forma de protesta, las cooperativas de trabajo de diversos rubros, organizadas dentro de la UTEP, se instalan en distintos espacios públicos del centro de las ciudades, alternando dos modalidades: la donación de sus productos a modo de protesta por medidas gubernamentales o la venta a “precios populares”, sin intermediarios entre el productor y el consumidor. Uno de los sentidos centrales de estas jornadas es el de la visibilización pública del sector.

<sup>19</sup>Esta información que aquí analizamos permite establecer una línea de continuidad con el análisis planteado por Abal Medina (2017) sobre las organizaciones de trabajadores en el período 2003-2016, donde la autora plantea que hacia fines de la etapa kirchnerista, “las organizaciones del otro movimiento obrero tendieron a quedar *atrapadas* en el Ministerio de Desarrollo Social” (2017, p.47) debido a que el abordaje estatal de sus

organizaciones de la economía popular logró plasmarse de manera más contundente, tal como se ve reflejado en la sanción de la Ley de Emergencia social en 2016, la Ley de Integración Sociourbana (Ley 27453)<sup>20</sup>, y la Ley de Emergencia Alimentaria (Ley 27519).

El recurso a estas estrategias se vinculó, por un lado, a la dependencia de los soportes estatales para la subsistencia y desarrollo de la economía popular, en el marco de una táctica política de “contención” por parte del gobierno nacional (Ferrari Mango y Campana, 2018, p. 8) tanto en términos económico-sociales como de conflictividad. Un caso paradigmático en este sentido fue la sanción de la Ley de Emergencia Alimentaria en 2019, la cual fijó el aumento presupuestario de las políticas públicas nacionales de alimentación y nutrición. Esta ley había sido exigida por el sector como parte de la agenda de las cinco leyes para la economía popular. Sin embargo, tras su aprobación, la CTEP la caracterizó como “(...) solo un paliativo ante una situación de extrema urgencia, pero que no soluciona el problema de base que refiere a la producción, distribución y al precio de los alimentos” (CTEP, 2019). Pero, por otro lado, en esta etapa la definición de estos cursos de acción mostró la persistencia y reconfiguración de la demanda de reconocimiento y acceso a derechos por parte de las organizaciones de la economía popular, aun en un contexto regresivo para los/as trabajadores/as.

El segundo y el tercer eje mencionado responden a dos arenas de construcción sindical centrales en esta etapa: la movilización callejera y la articulación intra e intersectorial. Efectivamente, el crecimiento organizativo plasmado en la capacidad de movilización permitió dar mayor visibilidad pública al sector al mismo tiempo que permitió aglutinar bajo la identificación de trabajadores/as de la economía popular a sujetos sociales con trayectorias laborales y políticas diversas. Algunos sucesos paradigmáticos en este sentido fueron, durante 2016, el primer Paro de Mujeres, el primer paro quintero protagonizado por los/as trabajadores/as de la rama rural, y la primera marcha de San Cayetano, en la que la CTEP movilizó junto a Barrios de Pie y la CCC en el marco de la peregrinación por el día del patrono del pan y del trabajo. Esta fecha se convirtió en un hito fundacional del sector como actor social y político. Otras jornadas de

---

problemáticas situó a este sector antes como sujetos de asistencia que como trabajadores.

<sup>20</sup>Esta ley declara de utilidad pública y sujeta a expropiación a aquellos bienes inmuebles implicados en los barrios populares relevados por el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana, así como también prevé, entre otras medidas, la regularización dominial de viviendas, la urbanización y la mejora habitacional.

protesta centrales del período, en las que se destacó el nivel de movilización desplegado, fueron los *verdurazos* y *feriazos* de la economía popular, la Marcha federal de 2016, la Marcha Federal por Pan y Trabajo de 2018, en la que se presentaron las cinco leyes de la economía popular (Emergencia alimentaria, integración urbana, infraestructura social, emergencia en adicciones y agricultura familiar), y las marchas por la sanción de la Ley de Emergencia alimentaria durante 2019.

Este repaso por las principales manifestaciones públicas del sector de la economía popular debe ser analizado en diálogo con el sentido progresivo que asumió la articulación con otros actores. La *unidad de acción* puso de manifiesto la construcción de una alianza sectorial en el caso de los vínculos con Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa, que pasó de la conformación del tridente de San Cayetano a la confluencia en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular a fines de 2019. Pero también, a través de este sentido de unidad se expresó la articulación con sectores del sindicalismo nucleados en la CTA y la CGT, tal como quedó evidenciado en la conmemoración del Día del Trabajador en 2016 (Natalucci y Morris, 2019) junto a otras jornadas de lucha como la Marcha Federal por Pan y Trabajo de 2018 o las convocadas por la sanción de la Ley de Emergencia social. A pesar de ello, la solicitud de afiliación a la CGT presentada por la CTEP en junio de 2018 no obtuvo respuesta, pero la reciente creación de la UTEP como sindicato único de la economía popular en pos de su incorporación a la central sindical ha mostrado la vigencia de esta aspiración.

A modo de cierre de este apartado, puede concluirse que el proceso de consolidación que caracterizó la dinámica organizativa de la economía popular en el período 2016-2019 se apoyó en primer lugar en la experiencia acumulada previamente por las organizaciones populares en el plano legislativo. Esto habilitó una mayor capacidad de institucionalizar demandas por esta vía que por la del ámbito ejecutivo, donde las respuestas estatales fueron más fragmentarias y aisladas. Se evidenciaron de este modo las dificultades del Estado para constituirse como un nodo de interpelación identitaria en torno a la economía popular. En segundo lugar, destacamos el rol desempeñado por el crecimiento organizativo, reflejado en un alto nivel de movilización callejera y una visibilización en el espacio público inédita hasta entonces. En tercer lugar, y en relación al eje anteriormente mencionado, se configuró una *unidad de acción* cuyas condiciones de posibilidad residieron en la dinámica de la protesta callejera y la estrategia de *tramitación conflictiva* de sus reivindicaciones. Esto

habilitó, por un lado, a profundizar la articulación política que las organizaciones de la economía popular venían desplegando a partir de la coordinación de manifestaciones callejeras, cuyo corolario fue la confluencia en la creación de la UTEP a fines de 2019. Por otro, permitió iniciar un camino de mayor aproximación con sectores del sindicalismo tradicional, aunque hasta el momento de incierta cristalización en el plano institucional.

### 3. Conclusiones

En este trabajo analizamos el proceso de organización de la economía popular en Argentina a través de una propuesta de periodización estructurada en función de las estrategias desplegadas por las organizaciones de la economía popular, la interacción con el Estado, las disputas discursivas y las relaciones con otros actores de la movilización social y política. El abordaje articulado de estas dimensiones nos permitió delimitar una etapa de reconversión organizativa y otra de consolidación organizativa. A partir de una perspectiva centrada en la dinámica política del proceso de organización de la economía popular, el enfoque propuesto por Cefai (2012) acerca de la conformación de arenas públicas resultó productivo para analizar el desarrollo de este fenómeno a partir de la inscripción de la trayectoria de la CTEP en un escenario más amplio. De este modo, los discursos, las políticas e interacciones desplegados por otros actores cobraron relevancia al momento de comprender el devenir de este proceso; en particular, el Estado y sectores del movimiento sindical argentino. A su vez, la consideración de la economía popular como una arena pública introdujo la pregunta acerca de los procesos identitarios que allí se habilitaban y el papel desempeñado por los actores de esta escena como nodos de interpelación identitaria.

Como aspectos sobresalientes del período, en una primera instancia destacamos la recuperación de la forma sindical por parte de las organizaciones sociales y políticas vinculadas a la construcción territorial en los barrios populares. Esta apropiación se tradujo en el fortalecimiento de una agenda y una estructura organizativa en clave gremial, en un contexto de fuertes disputas discursivas en torno al problema del trabajo y la pobreza en Argentina. En este punto, dimos cuenta del *trabajo discursivo* desplegado dentro y fuera de la CTEP en función del reconocimiento de la identidad trabajadora de sus integrantes. Las dificultades que se presentaron en la búsqueda por institucionalizar -y de algún modo, legitimar- el carácter sindical de la CTEP frente a actores del mundo sindical y estatal concentraron la tarea

de construcción gremial en los territorios. Al mismo tiempo, valiéndose de la centralidad dada al trabajo en la concepción de la política social del período kirchnerista, las organizaciones se consolidaron como principales nodos de interpelación identitaria durante la primera etapa delimitada.

En una segunda instancia, dimos cuenta del crecimiento en la institucionalización de demandas, centralmente por la vía legislativa. Este proceso estuvo habilitado por distintos factores. Entre ellos consideramos la apelación a recursos y saberes políticos construidos durante el ciclo kirchnerista y la mayor visibilización en el espacio público a partir del crecimiento organizativo de la economía popular y de su capacidad de movilización. También destacamos el fortalecimiento de las redes de articulación política con actores vinculados tanto al campo sindical como de la movilización social. Un hito fundamental en este sentido fue la sanción de la Ley de Emergencia Social a fines de 2016. Ahora bien, resulta relevante evidenciar un aspecto problemático del despliegue de este actor en la segunda etapa delimitada, fuertemente agravado por las condiciones de deterioro económico y social que impuso el escenario político y económico que se configuró con la llegada del gobierno de Cambiemos. Este consistió en la imposibilidad de erigir mecanismos de vinculación con el Estado con un nivel de integración e institucionalización significativos, capaces de recrear aquellos orientados a la regulación y protección de los/as trabajadores/as asalariados/as y registrados/as<sup>21</sup>.

En un contexto social y económico notablemente regresivo para los sectores populares tal como el que se configuró a partir de la orientación neoliberal de las políticas económicas de Cambiemos, identificamos que el Estado asumió iniciativas aisladas y escasamente coordinadas tanto en materia de política social, como de financiamiento en materia productiva o de promoción de mejoras en las condiciones del trabajo socio-comunitario de cuidados. De manera paradigmática, en el caso de la política social evidenciamos que la diversificación de experiencias laborales producto de la coexistencia de programas sociales anclados en concepciones contrapuestas, con distinta centralidad dada a la promoción del trabajo, afectó la capacidad de abordar a sus destinatarios/as como trabajadores/as y promover sobre esa base la protección social.

---

<sup>21</sup> Siguiendo a Etchemendy y Collier (2008), nos referimos por ejemplo a negociaciones colectivas, legislaciones laborales y beneficios no salariales, subsidios, etc. Recién a mediados de 2019 se incorporó un representante de la CTEP al CNEPSMVM.

El carácter ambivalente del discurso gubernamental se cristalizó en un conjunto de respuestas estatales desarticuladas, que tuvieron implicancias en un sector sociolaboral altamente dependiente de la presencia estatal para su desarrollo, y a su vez extremadamente vulnerable frente a los cambios económicos. Esto socavó la posibilidad de contribuir -mediante el discurso estatal- a las estrategias de interpelación identitaria desplegadas por los actores movilizados en torno al campo de la economía popular. De este modo, en esta etapa el despliegue de las mismas se asentó sobre el terreno de la movilización callejera y las prácticas organizativas, con la contribución de algunos sectores sindicales.

El escenario abierto a partir de la fundación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE) y la asunción del gobierno del Frente de Todos a fines de 2019 encuentra no solo a las organizaciones de la economía popular bajo la figura del *sindicato único* sino también a distintos/as referentes de la economía popular en lugares estratégicos del Estado vinculados a las problemáticas del sector, tales como la Dirección Nacional de Reciclado, la Dirección de Comercialización de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena o la Secretaría de Integración sociourbana, entre otras. Esto reedita gran parte de los dilemas y desafíos que se le presentaron a las organizaciones de trabajadores desocupados en la inserción al Estado producto de su identificación e integración al proyecto político kirchnerista post 2003<sup>22</sup>. Por último, cabe señalar que el recorrido analítico que hicimos a lo largo de este trabajo estuvo enfocado en el plano organizacional. Queda pendiente para futuros abordajes indagar en los modos en que el trabajo de la economía popular como categoría de identificación es puesta en práctica en este espacio de movilización social, o en términos de Hall (1996), dar cuenta de qué manera se produce, en tanto *articulación*, la relación del sujeto con las formaciones discursivas en la configuración de esta experiencia colectiva.

## Referencias

Abal Medina, P. (2017). Los movimientos obreros organizados en Argentina (2003-2016). En P. Abal Medina, A. Natalucci, & F. Rosso (Eds.), *¿Existe la clase obrera?* (pp. 21-62). Capital Intelectual.

---

<sup>22</sup> Para las organizaciones que post 2003 han tenido un recorrido en la arena político electoral, este acontecimiento no supone una etapa novedosa, a diferencia de aquellas experiencias colectivas inscriptas en movimientos sociales, como en el caso del movimiento campesino indígena.

- Arango, Y. A., Chena, P. I., y Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular (Dossier), *Cartografías del Sur*, 6, pp.1-18 <https://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/85/76>
- Arcidiácono y Bermúdez (2015) Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 7, (pp. 3-36) <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/CESOT/article/view/1437/2072>
- Armellino, 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. (eds.), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Barrera Insua, F. (2015). La acción sindical en el conflicto salarial de la Argentina post-convertibilidad (2006-2010), *Sociedad y economía*, (28). <http://sociedadyeconomia.univalle.edu.co/index.php/sye/article/view/3232/0>
- Battistini, O. (2004). Las interacciones complejas entre el trabajo, la identidad y la acción colectiva. En Battistini, O. (comp.). *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores* (pp. 23-44). Buenos Aires: Prometeo
- Brubaker, R. y Cooper, F. (2001). Más allá de ‘identidad’. *Apuntes de Investigación del CECyP*, (7), pp. 30-67.
- Campos, L., González M. y Sacavini M. (2010) El mercado de trabajo en los distintos patrones de crecimiento. *Realidad económica*, 253, pp. 48-81. [https://iec.conadu.org.ar/files/cursos/1418143950\\_campos-gonzalez-sacavini-en-re.pdf](https://iec.conadu.org.ar/files/cursos/1418143950_campos-gonzalez-sacavini-en-re.pdf)
- Cefai, D. (2012) ¿Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático. En: Cefai, D y Joseph, I. (coords.) *La herencia del pragmatismo. Conflictos de urbanidad y pruebas de civismo*. (pp. 51-81) La Tour d’Aigues, Editions de l’Aube
- Etchemendy, S. (2013). La “doble alianza” gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas. En C. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina* (pp. 291-324). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Etchemendy, S., & Collier, R. B. (2008). Golpeados, pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 13, 145-192. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235601006.pdf>
- Fernández Álvarez, M. I. y Manzano, V. (2007). Desempleo, acción estatal y movilización social en Argentina. *Política y cultura*, (27), 143-166. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n27/n27a8.pdf>
- Ferrari Mango, C. y J. Campana (2018) “Del Argentina Trabaja – Programa Social con Trabajo y el Ellas Hacen al Hacemos Futuro. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?” Buenos Aires: FLACSO. Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. Informe 11.



- Hall (1996) Introducción: ¿Quién necesita 'identidad'?. En: Hall, S. y du Gay, P. (eds.) *Questions of cultural identity*. Londres: SagePublications
- Hopp, M. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, *Trabajo y Sociedad* (24), pp. 207-223. <https://www.redalyc.org/pdf/3873/387334696011.pdf>
- 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. Revista de conflictos sociales latinoamericanos* 5, (pp. 22-52) <https://www.criticayresistencias.com.ar/index.php/revista/article/view/57/50>
- Natalucci, A. (2012a). El kirchnerismo y su estatuto como movimiento político (2003-2007). *Apuntes CECYP*, (21), 133-154. <http://www.apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/449/361>
- Natalucci, A. (2012b). Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (3), pp. 126-147. <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/614/648>
- Natalucci, A. (2015). Corporativismo y política: Dilemas del movimiento obrero durante el kirchnerismo. *Población & Sociedad*, (22)2. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/pys/article/view/4921/pdf>
- 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*, 23. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/23556>
- Natalucci, A. y Pagliarone, M. F. (2013). Revisitando los conceptos de lo social y lo político: movimientos sociales, procesos de democratización y nuevas institucionalidades. *Revista Andina de Estudios Políticos*, (3)2, pp. 77-98. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/91874/CONICET\\_Digital\\_Nro.962de9fb-848e-469a-88ec-bcfa198c580c\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/91874/CONICET_Digital_Nro.962de9fb-848e-469a-88ec-bcfa198c580c_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Senén González, C. y Del Bono, A. (2013). Introducción. En: *La revitalización sindical en Argentina: Alcances y perspectivas*. UNLAM-Prometeo. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20131001024034/revitalizacionsindical.pdf>
- Retamozo, M. A., y D'amico, V. (2013). Movimientos sociales y experiencias populares: desafíos metodológicos para la investigación social, *CUHSO-Cultura-Hombre-Sociedad*, 23(2), pp. 109-136. <https://www.academica.org/martin.retamozo/71.pdf>
- Retamozo M. y Morris B. (2015) Sindicalismo y política. La Central de Trabajadores de la Argentina en tiempos kirchneristas. *Estudios Sociológicos*, (33)97, pp. 64-87. <http://www.scielo.org.mx/pdf/es/v33n97/2448-6442-es-33-97-00063.pdf>
- Retamozo, M., & Trujillo, L. (2018). Cambios estructurales y prácticas de movilización política en Argentina. Dos ciclos políticos en perspectiva (1989-2002 y 2003-2015). *Papel político*, 23(2) <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-2.cepm>

- Salerno, A. (2019). Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). *Sociohistórica*, 44.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/88137/Versi%C3%B3n\\_en\\_PDF.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/88137/Versi%C3%B3n_en_PDF.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Varesi, G. (2016) Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad Económica*, 302, pp. 6-34.  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.11246/pr.11246.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11246/pr.11246.pdf)
- Vommaro, G. (2006). 'Acá no conseguís nada si no estás en política'. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política. *Anuario de estudios en antropología social*, 161-178. [https://static.ides.org.ar/archivo/cas/2012/10/EAS\\_2006.pdf](https://static.ides.org.ar/archivo/cas/2012/10/EAS_2006.pdf)
- Vommaro, G. (2016) La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales. En: Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 137-156). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.  
[https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded\\_files/publicaciones/696\\_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio\\_Web.pdf](https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio_Web.pdf)
- Vommaro G. y Morresi S. (2015) Introducción. El PRO como laboratorio político. Aprender un partido a partir de los espacios y las temporalidades de su construcción. En: *Hagamos equipo: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (pp. 11-28) Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento
- Vommaro, G., & Quirós, J. (2011). "Usted vino por su propia decisión": repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, 36, 65-84. <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n36/n36a5.pdf>

## **Fuentes:**

- Bruschstein, L. (17 de mayo 2014). Asignación o ajuste. *Diario Página 12*.  
<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-246458-2014-05-17.html>
- Casa Rosada Presidencia (2 de mayo de 2011). Apertura del 129 período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: Discurso de la presidenta Cristina Fernández. Extraído el 26 de octubre de 2021.  
<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/6212-apertura-del-129-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez>
- Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (2013). *Documento de la CTEP leído durante el acto del 1° de mayo frente a la CGT de los argentinos*. <https://ctepargentina.org/documento-de-la-ctep-leido-durante-el-acto-del-1-de-mayo-frente-a-la-cgt-de-los-argentinos>
- Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (2019). *Se aprobó por unanimidad la emergencia alimentaria*. <https://ctepargentina.org/se-aprobo-unanimidad-la-emergencia-alimentaria/>

- Cufre, D. (11 de abril de 2010). Clientelismo, mitos y realidades. *Diario Página 12*.  
<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/143681-46177-2010-04-11.html>
- La malsana dependencia de los planes sociales (19 de agosto de 2014). *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/la-malsana-dependencia-de-los-planes-sociales-nid1719847/>
- Zarazaga, R. (15 de octubre de 2012). Pobreza. Las políticas sociales que siguen faltando. *Diario La Nación*.  
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/las-politicas-sociales-que-siguen-faltando-nid1517272/>