



Grupo Temático N° 14: Políticas Sociales, laborales y de la Seguridad Social

Coordinadores: Claudia Danani, Alejandra Beccaria, Natalia Benítez y María Ignacia Costa

Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social.

Autor/es: Johanna Maldovan Bonelli

E – mails: johannamaldovan@gmail.com

Pertenencia institucional: CITRA (CONICET-UMET) / UNAJ / UBA

Autor/es: Emanuel Ynoub

E – mails: emanuelynoub@gmail.com

Pertenencia institucional: CITRA (CONICET-UMET) / UBA

Autor/es: Lucio Fernández Mouján

E – mails: luciomoujan@gmail.com

Pertenencia institucional: IIGG-UBA

Autor/es: Emilce Moler

E – mails: egmoler@yahoo.com.ar

Pertenencia institucional: CITRA (CONICET-UMET) / UNMdP

1. Introducción

La noción de economía popular (EP) –si bien ha sido acuñada durante los años ochenta para dar cuenta de las nuevas conformaciones de los mundos del trabajo latinoamericanos frente al avance del neoliberalismo- 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. Así, la economía popular surge -principalmente- como una categoría de la práctica en el marco de la reivindicación de derechos de un conjunto de organizaciones sociales nucleadas hoy -en gran parte- en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Las fronteras del concepto son aún difusas y no existen consensos acabados en torno a cómo delimitar el universo que la compone. Más bien por el contrario, la delimitación de quiénes forman parte del sector es una construcción que se realiza con el devenir de las organizaciones que los



representan, a medida que nuevos sujetos se organizan y comienzan a disputar por sus derechos. Un primer consenso entre quienes trabajan la problemática y quienes la representan es el recorte a partir de aquellos que no forman parte de este universo: los trabajadores asalariados formales que responden al modelo “clásico” de integración social y relaciones laborales, dado principalmente por tener un acceso garantizado a derechos y protecciones por su condición de trabajadores.

Las dificultades para conceptualizar estos cambios en los oficios y las ocupaciones de los sectores populares, así como el tipo de relaciones laborales que entablan y sus prácticas económicas, sociales y políticas, tiene su correlato también en las dificultades que surgen al momento de construir marcos normativos para este sector y -junto a ello- diseñar e implementar políticas laborales específicas para estos trabajadores. Al respecto, aparece una primera cuestión emergente: la carencia de **marcos regulatorios** que brinden un sistema de seguridad social para aquellos que se encuentran por fuera de la cobertura de las instituciones clásicas.

Esta cuestión se vincula a otra problemática que aparece como emergente en los estudios sobre los trabajadores “no clásicos”: **sus formas de organización y representación** (De la Garza Toledo, 2011). Si el modelo laboral clásico reconoce a los sindicatos como la forma “natural” de organización, en el caso de los trabajadores no asalariados surgen nuevos interrogantes sobre las posibles formas de representación y de ahí, la creación de organizaciones para la defensa de sus derechos como así de instituciones marco de debate y negociación colectiva sobre sus condiciones de trabajo.

Estas dos cuestiones nos llevan a preguntarnos: ¿Sobre qué bases construir nuevos marcos normativos para regular las protecciones y derechos laborales de los trabajadores de la EP? ¿Cuáles son las instituciones y organizaciones encargadas de defender dichos derechos? ¿y de negociarlos? ¿quiénes son los actores que deben participar de las negociaciones por las condiciones de trabajo en la EP? ¿Qué rol le compete al Estado? ¿Qué aprendizajes y respuestas a estos interrogantes nos brinda la experiencia argentina?

Analizar el caso de nuestro país puede ser ilustrativo al respecto dado que el camino hacia la construcción de organizaciones de representación de los trabajadores no asalariados se ha basado en la organización gremial de la “economía popular” a partir de la creación de la CTEP en el 2011. Recientemente la Confederación ha impulsado la sanción de la ley de Emergencia Social (LES) y su posterior reglamentación, a comienzos de este año. La institucionalización de la CTEP y la sanción de la LES pueden entenderse como el entrecruce de las problemáticas mencionadas. En primer lugar, porque la ley ha sido producto de la creciente movilización y presión política ejercida por las organizaciones que se reconocen como representantes de los trabajadores de la EP, en pos de apaciguar



la creciente pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares, sufrida tras un año y medio de gestión del actual gobierno de Mauricio Macri. En segundo lugar, porque (y tal como postularemos en esta ponencia) si bien la ley surge como un hecho político con objetivos amplios y difícilmente asequibles, en el proceso de negociación para su sanción es que se fueron redefiniendo sus alcances y metas, dando como resultado la potencial base para el desarrollo de nuevas regulaciones en materia de seguridad social y protecciones para los trabajadores de la EP.

A partir de estas consideraciones en esta ponencia nos proponemos reflexionar sobre el reciente proceso de diseño, sanción e implementación de la LES. Lo aquí presentado es un análisis preliminar de lo que consideramos un avance hacia la construcción de protecciones para los trabajadores de la economía popular. Proponemos que lo novedoso del caso reside en un nuevo direccionamiento de la acción colectiva de las organizaciones de la economía popular que han reorientado sus objetivos hacia la construcción de políticas laborales, antes que sociales, teniendo al derecho del trabajo y la seguridad social como eje vertebrador de las demandas. En esta clave, la creación de la CTEP, la obtención de la Personería Social y la reglamentación de la ley pueden pensarse como caminos alternativos de pensar y actuar sobre lo laboral en el contexto del mundo del trabajo actual.

Las reflexiones aquí presentadas forman parte de una línea de investigación que estamos desarrollando en el PEPTIS – CITRA (CONICET-UMET) en la cual nos proponemos problematizar al trabajo en el marco de la economía popular y las distintas dimensiones que atañen al tema. En este caso, hemos recurrido a fuentes primarias y secundarias de análisis. En relación a las primeras hemos realizado entrevistas a los actores referentes del diseño, sanción y reglamentación de la LES, así como a referentes de la CTEP. Hemos recurrido a su vez a notas de campo y charlas informales provenientes de reuniones de las redes en las cuales la organización participa, tales como la Red de Asistencia Técnica a la Economía Popular; e instancias de debate tales como los Seminarios de la Economía Popular realizados en el Congreso de la Nación. Hemos revisado a su vez publicaciones de las organizaciones, tales como los Cuadernillos de Formación. Por otra parte, hemos relevado fuentes periodísticas que han reflejado el proceso de movilización social y política de las organizaciones que conforman la CTEP, así como aquellas que han hecho referencia a los debates en torno a la LES. Finalmente hemos relevado artículos académicos y ponencias que han tenido a estas problemáticas como caso de estudio.



2. Nuevos trabajos, nuevas problemáticas / protecciones sociales y formas de acción colectiva en el contexto actual

A lo largo de las últimas décadas, diversos investigadores han señalado las importantes transformaciones que están ocurriendo en el mundo de la producción y el trabajo y las consecuencias negativas que ello, en la mayor parte de los casos, está acarreado para los sectores que viven del trabajo. Diversos autores han señalado cómo la cuestión social contemporánea se ha resituado en los procesos de precarización y exclusión de las grandes mayorías de las vías de integración social clásicas que caracterizaron a gran parte del siglo XX (Castel, 1997; Rosanvallon, 1995). Entre estas vías, el trabajo bajo una relación asalariada, formal y estable cobró especial relevancia, ya que ha sido el medio privilegiado de acceso a diversos beneficios y protecciones sociales para los trabajadores y sus familias, fundamentalmente luego de la segunda posguerra. Tal como afirmó Dominique Mèda, el trabajo en nuestras sociedades devino en un “hecho social total” (Mèda, 1998).

En el contexto actual, la relación laboral clásica ha perdido su peso relativo frente al surgimiento de nuevas modalidades de trabajo, así como a la ampliación de aquellas formas de trabajo denominadas atípicas (Neffa, 2010). La extensión de los empleos atípicos, junto a la emergencia de experiencias novedosas de autogestión en el trabajo, dieron paso al surgimiento de diversos tipos laborales y organizacionales que tensionan las categorías clásicas de observación y análisis utilizadas frecuentemente por la sociología del trabajo (Alonso, 2004; Bialakowski y Hermo, 1995).

Los últimos años se caracterizaron por un reverdecer del mundo asociativo, como así por la emergencia de diversas prácticas económicas alternativas al trabajo asalariado formal, llevadas a cabo por los sectores populares como vía para acceder a un trabajo y obtener así recursos de diversa índole (monetarios y no monetarios). Asimismo, un nuevo fenómeno atraviesa al mundo laboral actual: cada vez encontramos más trabajadores sin trabajo al mismo tiempo que crece la cantidad de trabajadores pobres. Hoy, tener un trabajo no es más sinónimo de acceso a la estabilidad y a la seguridad que brindaba el empleo décadas atrás. Más aún, el trabajo en la actualidad no llega a garantizar ni condiciones de vida dignas ni -en muchos casos- superar la línea de pobreza a través del salario.

Estos cambios conllevaron amplias discusiones en las ciencias sociales vinculadas a los estudios del trabajo, entre los cuales nos interesa destacar dos: por un lado, aquellos estudios -en muchas ocasiones impulsados por los organismos internacionales tales como la OIT- enfocados a pensar cómo construir nuevos marcos protectorios para un mundo del trabajo cada vez más alejado de las instituciones laborales vigentes, otrora construidas para regular las relaciones asalariadas clásicas.



Por otro, algunas discusiones apuntaron a pensar qué rumbo tomaría el sector del trabajo en términos político-organizativos para la negociación de sus derechos. En esta línea cobraron fuerza las discusiones sobre las formas de organización y acción colectiva de los trabajadores atípicos, precarios e informales, así como las líneas centradas en los procesos autogestivos y asociativos.

2.1. Protecciones y seguridad social

La cuestión de las protecciones al trabajo y de cómo garantizarlas nació conjuntamente con el desarrollo del movimiento obrero a lo largo del siglo XIX. Las primeras instituciones protectoras fueron desarrolladas por los propios trabajadores a partir del despliegue de diversas formas asociativas, entre las cuales el mutualismo tuvo especial relevancia (Di Stefano, 2002). A lo largo del siglo XX, y gracias a la organización de los trabajadores y sus luchas, muchas de estas prestaciones comenzaron a ser brindadas por el Estado, ampliando a su vez el conjunto de derechos y beneficios ligados al trabajo asalariado. La regulación del descanso dominical, la limitación de la jornada, el acceso a la salud, las asignaciones familiares, las jubilaciones y pensiones y las vacaciones pagas, entre otras medidas, resultan las más significativas.

Varios estudios han señalado la amplia concordancia que se estableció -fundamentalmente desde la segunda posguerra- entre el modelo de producción fordista y las relaciones, derechos y formas de organización de los tiempos y edades sociales (Boyer, 2006). El eje de esta organización social ha sido el trabajo asalariado a tiempo completo, basado en un contrato a tiempo indeterminado, establecido bajo una relación asimétrica y de subordinación entre empleador y el empleado, en la cual uno vende su fuerza de trabajo y en compensación obtiene un salario que le permite obtener un conjunto de beneficios y prestaciones sociales que garantizan estabilidad y brindan seguridad y confort al trabajador. De esta manera, hacia mediados del siglo pasado, ser trabajador asalariado -formal- implicaba la posibilidad de acceder a un cúmulo de prestaciones que otorgaban estabilidad y seguridad al trabajador y su familia. Ello ha llevado a un amplio despliegue de categorías e instituciones en torno a esta forma de trabajo, así como al diseño e implementación de políticas públicas y de seguridad social centradas en esta mirada sobre lo laboral. Al respecto, el propio sistema de seguridad social ha sido entendido tradicionalmente como aquel que provee un ingreso a los trabajadores en situaciones de inactividad forzosa, tales como la enfermedad, el desempleo o la vejez.

A raíz de esta relación laboral particular se construyeron las principales instituciones y normas de regulación de los derechos laborales, así como las categorías analíticas con las que se ha pensado tradicionalmente el mundo del trabajo, al menos, hasta pasada la década del 70'. De aquí en más, el



crecimiento del desempleo y fundamentalmente de la informalidad laboral imprimirán una nueva dinámica al mercado de trabajo modificando simultáneamente, la extensión de las coberturas sociales a las poblaciones trabajadoras.

El derecho a la seguridad social se encuentra reconocido como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y está también presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976. En base a estas regulaciones la OIT ha suscrito diversos convenios y recomendaciones, entre los cuales el Convenio sobre la Seguridad Social (N° 102 de 1952) resulta uno de los más destacados. Allí se definen nueve ramas de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes. Retomando esta línea, la adopción del Programa de Trabajo Decente en 1999 incluyó a la protección social como uno de sus cuatro pilares, remarcando la necesidad de adaptar la seguridad social a los cambios sociales del mundo contemporáneo, extender su cobertura, mejorar su gobernanza y vincularla con el mercado de trabajo y con las políticas de empleo (Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova, 2016).

El hecho de que los sistemas de seguridad social hayan sido pensados casi de manera exclusiva como una forma de cobertura de los trabajadores asalariados, genera varios obstáculos al momento de pensar cómo generar protecciones para los trabajadores no enmarcados en el modelo clásico de relaciones laborales. Entre otras cuestiones porque una de las dimensiones que caracteriza al trabajo y las relaciones laborales en este sector es la ausencia –o en su defecto la mínima presencia- de relaciones asalariadas. La no división capital-trabajo en estas formas productivas, y por ende, la no relación empleador-empleado, requiere la construcción de un nuevo eje de reflexión y análisis en torno a cómo construir instrumentos apropiados para dar respuesta a las necesidades de estos trabajadores en materia de protección y seguridad social. Así, académicos, representantes de organismos internacionales, funcionarios y activistas sociales –entre otros- han señalado en diversas ocasiones las dificultades de los trabajadores no clásicos para acceder a un sistema de protecciones que permita brindarles un marco de seguridad social.

En esa línea, los debates en torno a qué estrategias tomar para extender la cobertura de la protección social cobraron un fuerte impulso a principios de este siglo, luego de verificar que las reformas que habían sido incorporadas en los años precedentes no habían tenido los efectos deseados en relación a las deficiencias mostradas por los diferentes componentes de la seguridad social



(Bertranou, 2007). La provisión de garantías y certidumbres en condiciones de accesibilidad y calidad compatibles con la capacidad de satisfacción de necesidades en las sociedades modernas a los más amplios sectores de la población ha devenido entonces uno de los retos principales del siglo XXI (Danani y Hintze, 2011).

En el caso de nuestro país, a lo largo de los últimos años se han producido algunos avances en la construcción de marcos legales y regulatorios para los trabajadores no asalariados, como han sido la reforma a la Ley de Quiebras y las leyes de expropiación para las empresas recuperadas, la creación del Registro Nacional de Efectores de la Economía Social, la sanción de la Ley de Microcrédito, el incremento de los montos de los subsidios y créditos destinados a experiencias de trabajo asociativo y autogestionado y la diversificación de las líneas de apoyo a las mismas, entre otras. Asimismo, se han reconocido nuevos derechos para estos trabajadores, como el acceso a la salud y la seguridad social, mediante la creación del Monotributo Social y la Asignación Universal por Hijo (Hopp, 2013).

Sin embargo, estas medidas continúan siendo parciales y aisladas, sin haberse logrado construir aún un marco normativo ampliado que aúne a estos trabajadores bajo una categoría específica, fundamentalmente, para garantizar el acceso a protecciones sociales de calidad en el sector de la llamada economía popular. Al respecto, en tanto categoría ocupacional y contributiva estos trabajadores suelen ser considerados como autónomos o cuentapropistas dejando a una gran mayoría por fuera del marco general de las prestaciones de seguridad social (Aguilar et al., 2012). La figura de aportes que suelen utilizar es la de “monotributistas” (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes) dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Otra de las formas de inscripción para estos trabajadores es el de “monotributo social”, para lo cual se requiere previa inscripción en el Registro Nacional de Efectores Sociales dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación y no superar el monto de facturación anual de la categoría más baja del monotributo general.

Estas vías de “formalización” de los trabajadores no asalariados conllevan un doble problema, dado que “por un lado, no tienen acceso a gran parte de los servicios de la seguridad social y, por otro, acceden a un sistema profundamente mercantilizado que sólo los reconoce como trabajadores autónomos y como cuentapropistas” (Albergucci et al., 2009: 77). Ello, además, implica también una débil -cuando no nula- cobertura frente a otros riesgos del trabajo (Aguilar et al., 2012) así como la exclusión de ciertos beneficios como el seguro de desempleo o las vacaciones pagas.



Frente a este contexto de desprotecciones se abren algunos interrogantes: ¿Cómo garantizar protecciones al conjunto de trabajadores, más allá del tipo contractual al que estén sujetos y/o de su relación laboral? ¿Cómo hacer sustentables a las nuevas formas protectorias? ¿qué enseñanzas nos dejan las prácticas de las organizaciones de los sectores populares al respecto?

2.2. Organización colectiva y acción sindical en el trabajo precario, un nuevo marco de relaciones laborales

La emergencia de nuevas ocupaciones, la heterogeneización de las modalidades contractuales y el incremento de los llamados trabajos atípicos dieron paso a una nueva morfología del mundo del trabajo. Uno de los debates que emergió tras la crisis del fordismo como paradigma de organización societal se ha centrado en torno a las posibilidades de organización de un conjunto de trabajadores que -por sus características intrínsecas- quedaban por fuera de la representación sindical clásica. La aparición de las teorías del fin del trabajo y de los “grandes relatos” llevaron a un conjunto de académicos a preguntarse por la potencial capacidad de acción política del movimiento trabajador, ante un mundo del trabajo en crisis y al menos aparente decadencia (Neffa, 2001; Offe, 1992). La creencia en un inevitable avance de las tecnologías y la automatización de la producción a gran escala, junto al crecimiento de las tasas de desempleo estructural en los países occidentales parecían reafirmar la tendencia al fin del valor del trabajo y su potencialidad como eje de la acción colectiva organizada. Frente al escepticismo de estos análisis, desde los estudios del trabajo latinoamericanos surgieron nuevos enfoques que buscaban revalorizar los procesos y trayectorias locales, así como las características intrínsecas de los mercados de trabajo de la región, en su mayoría alejados del ideal de la sociedad salarial fordista. En esta línea los análisis de la acción colectiva en trabajadores no clásicos esbozada por Enrique De la Garza Toledo (2011) aparece como una de las más representativas.

En el centro de estas discusiones se situaban los cuestionamientos tanto hacia el valor del trabajo como eje de organización social y política, como hacia las vías y posibilidades de acción y organización de estos “nuevos” trabajadores que no respondían al modelo tradicional del obrero industrial. El crecimiento del cuentapropismo y de nuevas modalidades de “asociatividad para el trabajo” (Maldovan Bonelli y Dzembrowski, 2009) ponían en jaque la relación laboral clásica, principalmente porque en estos formatos laborales -sino se quebraba- al menos se desdibujaba la relación capital trabajo, central en el eje del conflicto laboral en el capitalismo moderno. Así, uno de los interrogantes principales para los estudios de la acción colectiva en el mundo del trabajo se centró



en la reflexión sobre cómo organizar a los trabajadores sin patrón que, frente a las nuevas dinámicas de modernización, se encontraban en condiciones de fuerte pauperización y precarización laboral.

En este sentido, era necesario pensar -entre otras cuestiones- en cómo transformar los sistemas de regulaciones laborales a fin de reflejar los cambios en los mercados de trabajo globales, caracterizados ahora por nuevas formas de trabajo y signados por la informalidad. ¿Cómo podrían reformarse estos sistemas a fin de posibilitar que los trabajadores de la economía informal se organicen y obtengan un reconocimiento legal como trabajadores, así como los derechos básicos y los estándares centrales, tal como lo hacen otros trabajadores? (Horn, 2005).

La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular se inscribe en estas problemáticas y sitúa, en el seno de su desarrollo, algunos de estos cuestionamientos. Creada con el objetivo de brindar una representación gremial a los trabajadores “olvidados” y “excluidos” de los marcos tradicionales de acción y negociación colectiva, la CTEP propone una modalidad novedosa de representación laboral de este sector.

3. De la política social al derecho laboral: antecedentes, objetivos y organización de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular

La CTEP es un caso paradigmático para analizar la nueva realidad del mundo del trabajo en la Argentina. No es el primer intento de organizar a los trabajadores que quedan fuera del trabajo formal, pero sí es el que logró reconocimiento institucional como tal y que se dirige a ser la representación gremial de los trabajadores sin patrón. En este camino puede reconocerse la convergencia de dos estrategias de organización popular: una en clave contenciosa, de reclamo hacia el Estado, y otra económica, en la que conviven formas de autoempleo individual, familiar y asociativo que cobraron diversos grados de formalización en las últimas dos décadas.

De manera esquemática -y atendiendo a los objetivos de este trabajo- podemos definir sintéticamente dos etapas en el desarrollo organizativo de los trabajadores de la economía popular y en el sentido que fueron cobrando estas estrategias. La primera se desarrolla entre los años 80' y la década del 90' y se caracteriza por dos dinámicas. Por un lado, por el despliegue de estrategias populares de respuesta a la pauperización de las condiciones de vida de estos sectores tras el incremento del desempleo, la precarización del trabajo y el aumento de la pobreza que se vivió de manera casi sostenida a lo largo de las dos décadas. Al respecto, varios autores han señalado por aquellos años cómo los “excluidos” del mercado de trabajo formal desplegaron formas novedosas de autoempleo y



asociativismo (Forni, 2002). Como casos prototípicos podemos señalar la masificación de la venta ambulante y el cartoneo, además de las “changas” y los kioscos barriales.

Por otro, por el desarrollo de “organizaciones piqueteras” que lucharon por el reconocimiento de su sujeto de representación en tanto “trabajadores desocupados”, como el caso de los Movimientos de Trabajadores Desocupados. Una cuestión central a remarcar es que, si bien el reclamo principal de la mayor parte de estos movimientos era por trabajo, sus principales logros fueron en el plano de las políticas sociales: planes sociales, mercadería para la organización de comedores y merenderos populares y los emprendimientos productivos, entre otros (Svampa y Pereyra, 2003). Asimismo, durante esta etapa se desarrolló el primer intento de agremiación de los desocupados por parte de la CTA que, durante los años '90, incorporó a trabajadores desocupados y a integrantes de movimientos sociales que se encontraban por fuera de la relación salarial. El accionar de la CTA puso en escena el debate sobre el rol de los sindicatos ante la crisis de los mercados de trabajo y el crecimiento del trabajo informal. Es decir, de cómo pensarse y accionar no sólo como representantes de los intereses de los trabajadores asalariados, sino como un movimiento más amplio que incorporase a los movimientos sociales (Senén González y Haidar, 2008) y otras organizaciones de trabajadores. Así, la figura denominada “sindicato de movimiento social”, era atribuida a la CTA, mientras que la CGT continuaba ligada a los intereses tradicionales de los trabajadores asalariados¹.

La segunda etapa, se sitúa durante los gobiernos kirchneristas, en el período 2003-2015. Durante estos años, el cambio de rumbo en la política económica junto a la implementación de reformas en el plano laboral y social llevaron a un crecimiento del empleo, una baja sustancial de la informalidad laboral y una importante reducción de la pobreza y la indigencia, entre otros indicadores. A lo largo de estos años algunos de los trabajos atípicos que se habían masificado en la década precedente, adquirieron mayores niveles de organización y profesionalización. Como ejemplo, los cartoneros lograron reconocimiento oficial en la Ciudad de Buenos Aires, así como el acceso a un conjunto de recursos (monetarios y en especie) que contemplan desde un “incentivo” económico a uniformes y un servicio de logística para el traslado de sus carros y materiales (Maldovan Bonelli, 2014; Villanova, 2014).

En relación al accionar de las organizaciones piqueteras, luego de la asunción de Néstor Kirchner, la recuperación del empleo, las mejoras sociales y la incorporación de algunas

¹ Un caso particular que evidencia la novedosa representación de trabajadores, lo constituye el sindicato UOLRA (Unión Obrera Ladrillera de la República Argentina). Con el propósito de incorporar a los trabajadores de la economía popular modificó su estatuto para incluirlos además de los representados trabajadores asalariados.



organizaciones al Estado a través de la gestión de políticas sociales, debilitaron la estrategia contenciosa (Mauro y Rossi, 2011). Las repercusiones locales de la crisis del 2008 y sus impactos sobre el empleo en el país fueron entendidos por algunos actores -entre los que se encuentran los referentes de la CTEP- como “los límites del modelo kirchnerista”, llevando a una reactivación del conflicto entre el Estado y algunas organizaciones sociales. Frente a las demandas emergentes una de las respuestas más novedosas desde la política pública, junto a la Asignación Universal por Hijo (AUH), fue el Programa de Ingreso Social con Trabajo, conocido como el Argentina Trabaja (AT)². Es en este marco que comienza a darse un redireccionamiento de los objetivos de las organizaciones populares hacia la conquista de nuevos derechos, cambiando el eje de disputa desde el reclamo de recursos hacia el reclamo de políticas laborales.

La CTEP aparece así, como resultado de la articulación de las dos estrategias que venimos señalando: la emergencia y diversificación de las prácticas laborales de los sectores populares no asalariados y el despliegue de una nueva orientación en el reclamo al Estado centrada en la construcción de una nueva legitimidad y normatividad de lo que la Confederación entiende como un “nuevo sujeto trabajador”. Este devenir se inscribe en una serie de debates que tuvieron -en un primer momento- como protagonistas al Movimiento Evita, al Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), al Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas (MNFR) y a la cooperativa textil La Alameda³.

Las definiciones centrales que dieron origen a la organización a mediados de 2011 y que abrieron las puertas a un gran número de otras organizaciones se sintetizan en: el reconocimiento de una nueva realidad en el mundo del trabajo; la emergencia de un nuevo tipo de sujeto trabajador; la necesidad de repensar el rol del Estado en este nuevo escenario; y el reacomodamiento del universo de los trabajadores organizados.

² Un programa de empleo que mediante cooperativas de trabajo sostenidas por el Estado generaba trabajo con un salario que significaba la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil. Sin embargo, al poco tiempo de su implementación, la inflación y la desatención de la política fueron desdibujando sus objetivos iniciales, dando paso a amplias críticas basadas en los resultados de su implementación (De Sena Angélica y Chahbenderian, 2011; Lo Vuolo, 2010; Natalucci y Ronis, 2011)

³ La organización, con el correr del tiempo sufrió algunas modificaciones en cuanto a las organizaciones que la componen, destacándose su gran crecimiento y diversidad de extracción política y social. Forman parte: el Movimiento Evita, MTE, el Movimiento Popular La Dignidad (MPLD), El Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, Los Pibes, Patria Grande, el Movimiento Pueblo Unido, la Seamos Libres, el Encuentro de Organizaciones, la OLP, la Unión de los Trabajadores de la Tierra, La Poderosa, los Misioneros de Francisco y la Carlos Mujica. Una figura que no sólo ayudó a la articulación de varias de estas organizaciones, sino que también es motor conceptual del espacio, es el Papa Francisco, a partir de las ideas de “economía del descarte” y del “vivir bien”.



3.1. La definición de un “nuevo sujeto trabajador” y su vinculación con el Estado.

La reconfiguración de algunas organizaciones piqueteras hacia organizaciones de “trabajadores de la economía popular” surge, en primer lugar, de un cambio en la concepción en torno al sujeto de representación y a una reconstrucción del sentido otorgado a éste. La definición de quiénes son los que componen al sujeto de la economía popular es aún difusa y responde más a una categoría de la práctica que se construye a medida que avanza la organización “socio-gremial” de distintos sectores del trabajo, que a una delimitación conceptual a priori.

Un primer recorte lo establece la CTEP es a partir de la categoría ocupacional de estos trabajadores. Son principalmente trabajadores no asalariados -formales e informales- y no empleadores. En términos de lo que establecen las categorías de nuestro sistema estadístico de medición del mercado de trabajo podrían definirse como cuentapropistas, o bien “trabajadores independientes”. Dentro de este sector, el recorte se realiza por el tipo de unidades económicas donde se insertan, las cuales pueden reconocerse a partir de tres dimensiones: una económica (unidades de baja productividad, con un bajo nivel de capitalización y un proceso productivo inserto en la “cultura popular” que tiene un bajo grado de integración en la economía formal, en las cuales el factor principal de producción es la fuerza de trabajo, donde no hay propiedad directa de los medios de producción); una social, que se caracteriza por la propiedad directa de los medios de trabajo y por el desarrollo de relaciones simétricas entre los trabajadores; y finalmente una dimensión cultural dada porque la lógica de producción y circulación de bienes y servicios se inscribe en la cultura popular, diferenciándose de la racionalidad empresarial y de la lógica de acumulación capitalista (Grabois, 2017).

Para la CTEP, los trabajadores de la economía popular comprenden a los cartoneros, campesinos, artesanos, vendedores ambulantes, feriantes, trabajadores de programas sociales, motoqueros, cooperativistas, costureros, trabajadores domésticos y de cuidado, microemprendedores y obreros de empresas recuperadas. Una gran diversidad de trabajos que se diferencian del trabajo típico en tanto que: poseen *distintos espacios de trabajo* (en la vía pública, en el hogar, en un espacio comunitario o en un taller); se insertan en distintos *sectores de actividad económica* (agricultura, industrial, comercial y servicios); se caracterizan por *distintas relaciones laborales* (trabajo cuentapropista o familiar, trabajo comunitario o cooperativo y, hasta en algunos casos, trabajo patronal); y tienen *distintas formas legales* (de totalmente informales a monotributistas, cooperativas o asociaciones civiles).



El reconocimiento de estos actores como trabajadores sujetos de derecho en tanto tales lleva a la CTEP a pensar una nueva relación con el Estado en la cual se demanda la construcción de marcos regulatorios específicos para la EP, buscando asimilar los derechos de este sector a aquellos que corresponden a los trabajadores asalariados formales. El desafío, en palabras de Juan Grabois, se orienta “hacia la concreción del reconocimiento de diferentes prácticas laborales a condición de que se reconozca en el plano societal un mínimo de garantías colectivas y jurídicas para el conjunto de los trabajadores, sobre la base de su pertenencia común a sistemas de regulaciones jurídicas garantizadas por el Estado” (2017:26).

En esta línea es que se propone la institucionalización de un salario social complementario con Convenios Colectivos y Paritarias Populares, que permitan alcanzar un ingreso digno para los trabajadores y una mejora de las condiciones laborales; la plena inclusión de los trabajadores en los distintos subsistemas de seguridad social; y la creación de mecanismos e instancias de resolución de conflictos individuales, plurindividuales y colectivos de los trabajadores de la economía popular. La construcción de mecanismos regulatorios y prestaciones alternativas para los trabajadores de la EP se propone equiparar el acceso de estos trabajadores a los mismos derechos y protecciones a los que acceden los trabajadores asalariados formales. Un primer diagnóstico realizado por la CTEP sintetiza estas diferencias:



DERECHOS LABORALES	Relación de dependencia	Economía Popular
Aguinaldo (SAC)	Sí	No
Vacaciones Pagas	Sí	No
Licencias por enfermedad	Sí	No
ART	Sí	No
Seguro de desempleo	Sí	No
ASIGNACIONES FAMILIARES		
Maternidad	Sí	No
Nacimiento	Sí	No
Adopción	Sí	No
Matrimonio	Sí	No
Prenatal	Sí	Sí
Hijo	Sí	Sí
Hijo con discapacidad	Sí	Sí
Ayuda Escolar Anual	Sí	Sí
OTRAS COBERTURAS		
Gastos de sepelio por fallecimiento titular o familiares	Sí	No
Guarderías para hijos menores	Sí	No
Préstamos Hipotecarios	Sí	No

Fuente: Grabois, Juan (2017): La Personería Social. Buenos Aires, Universidad de Derecho.

3.2. Objetivos y estructura organizativa

El formato y los objetivos de la CTEP la sitúan en un camino alternativo a los movimientos sociales tradicionales. A ello también responde la vinculación que vienen entablando las organizaciones que la componen, desde la Confederación, con el movimiento obrero nucleado en la CGT. Así, desde sus inicios y actualmente con cierto recorrido, ésta propone un tipo de organización gremial al mismo tiempo que la creación de Secretarías de Economía Popular en los gremios “tradicionales”.

A nivel organizativo, la CTEP se organiza bajo el esquema gremial por ramas de actividad y secretarías. Entre sus objetivos y principios proclama la defensa de la democracia sindical, con la elección directa de los delegados de base, responsables por rama de actividad y cargos directivos. La definición de organización por ramas se tensiona con la estructura previa de conformación de la CTEP, en tanto que se entremezclan las dinámicas organizativas de los movimientos que la conforman -que suelen adquirir un carácter más territorial- con la estructura de carácter sindical que se busca otorgarle



a la organización. Así lo expresa Enrique Palmeyro, asesor para las relaciones de la CTEP con los organismos del Estado:

Lo que pasa que la CTEP en rigor no es el Movimiento Evita más el MTE, sino que la CTEP son las ramas, impulsan la CTEP organizaciones que tienen a su vez sus trabajadores en las distintas ramas. Porque hoy en el Movimiento Evita hay cooperativas de infraestructura social pero también hay cartoneros, hay trabajadores de la tierra, hay fábricas recuperadas, es como una cosa matricial de organizaciones y ramas (...) no es que su límite son las organizaciones que la componen, el límite son las ramas. Pasa que las organizaciones son las que van acompañando y dinamizando esas realidades, pero no es que termina ahí, donde terminan las organizaciones (...) sus dirigentes apuntan a que vaya evolucionando a esta realidad de representar las ramas y que las organizaciones en la CTEP vaya quedando diluida... hoy por ahí es lo más visible, hoy por hoy el trabajador por ahí se siente más contenido en un movimiento, en una organización que en una rama porque la rama todavía es algo no tan consistente.

(Entrevista a Enrique Palmeyro, asesor de la CTEP, Junio de 2017)

En la actualidad funciona la Junta Promotora, con un Secretario General, Esteban Castro, y una mesa ejecutiva con los responsables de las organizaciones de trabajadores y sociales preexistentes. Hacia adentro, las ramas discuten las demandas específicas y construyen sus propios interlocutores por sector. Hoy en día están organizadas las ramas de trabajadores de la vía pública (artesanos, feriantes y vendedores ambulantes), la Federación de Cartoneros, las cooperativas de mejoramiento urbano, la rama textil, los campesinos, los motoqueros y las empresas recuperadas. Las secretarías articulan el funcionamiento interno y organizan las demandas colectivas. Hoy existen una Secretaría de Organización, una Secretaría de Salud, una Secretaría de Vivienda, una de Prensa y Difusión, una de Educación y Capacitación y una de Deportes, Esparcimiento y Turismo Popular. Dentro del desarrollo organizativo, un elemento destacado es la creación de la Mutual Senderos, la obra social de los trabajadores de la CTEP. Cuenta con consultorios propios, atendidos por médicos de familia y posee una cartilla con gran diversidad de especialidades.

4. Reconocimiento e institucionalización de la Economía Popular: la Personería Social y la ley de Emergencia Social

En el desarrollo organizativo de la CTEP hay dos hitos destacados -uno institucional y otro político- que significaron un salto cualitativo para la organización, a partir de la creación de nuevas regulaciones para el sector. El primero representa la “conquista” de la Personería Social, lo cual significó el primer paso legal hacia el reconocimiento de estos trabajadores en tanto tales.



El segundo hito ocurre a partir del cambio del escenario político y la reorientación del modelo económico -nuevamente- hacia la implementación de políticas de corte neoliberal. Las transformaciones económicas acontecidas durante el año 2016, con la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación, tuvieron como consecuencia la rápida pérdida de ingresos de los trabajadores asalariados formales, en primer lugar, y el resto de los trabajadores, incluyendo asalariados informales y cuentapropistas. Entre las medidas implementadas, podemos mencionar la devaluación de la moneda, que produjo una creciente inflación. Sumada a la quita de retenciones a la exportación al maíz, trigo y en parte la soja, que derivó el aumento de precio de estos productos que luego se trasladaron a la canasta básica. Por otra parte, se produjeron aumentos de los servicios luz, gas y agua disminuyendo considerablemente la parte del monto que corresponde al subsidio brindado. Y a su vez, en las paritarias anuales, el MTEySS intervino promoviendo negociaciones en torno a un 25%, por debajo del índice de inflación anual. También podemos señalar los aumentos del boleto de colectivos y el de trenes por quita subsidios.

Estas medidas, entre otras, fueron las que impactaron directamente en los ingresos de los sectores populares de la Argentina⁴. Aunque estos sectores no constituyen un fenómeno reciente en la región, en los últimos años sostenemos que han adquirido mayor visibilidad social. De la mano de la formación de la CTEP, como analizamos anteriormente, se fueron sucediendo distintos hechos que acercaron a los trabajadores populares hacia nuevas formas de regulación y de percepción de ingresos. En este caso, tras la construcción de una nueva alianza entre la Confederación y las organizaciones sociales Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), realizaron una marcha masiva el día del patrono del trabajo, San Cayetano⁵, que instaló al sector de la economía popular como un nuevo actor político. En este contexto comenzó a gestarse el vínculo entre las organizaciones sindicales, la fe y la política (Beliveau y Carbonelli, 2016)⁶. Este hecho político tuvo como corolario el

⁴ Agustín Salvia señala que: "...los hogares sin cobertura son un 21% de los hogares en Argentina, 16% sin cobertura de ningún tipo y solo un 5,2% con cobertura pero que están por debajo de la línea de pobreza. En realidad un 20% de la población, en términos en este caso de hogares, que habla de 600 mil hogares con más de 5 millones de personas estarían afectados por la actual situación de no estar protegidos ni por tarifas sociales, ni por sistemas paritarios, ni por programas de ninguna naturaleza. Solo la ampliación de un programa como "Argentina Trabaja" o de programas de esta naturaleza, fomento de esa economía social, podrían justamente apuntalar a estos segmentos que están fuertemente desprotegidos" (Conferencia en torno al proyecto de Ley de Emergencia Social, 4 de octubre de 2016).

⁵ San Cayetano representa al santo patrono del trabajo y se celebra desde hace un siglo con especial notabilidad durante las crisis que han generado desocupación.

⁶ Un rol decisivo en la movilización de San Cayetano -aunque no del todo reconocido públicamente- lo tuvieron los misioneros de Francisco que, junto a la CTEP, organizaron locros populares para recaudar fondos para la marcha. El Papa no sólo apoya las consignas de la CTEP sino que promueve la organización de la economía popular a nivel internacional. Y también son los propulsores, a través de Emilio Pérsico, de las capillas en los barrios y asentamientos. De este modo,



acercamiento a la CGT y el lanzamiento de la campaña para la sanción de la ley de Emergencia Social (N° 27345).

4.1. La Personería Social

La firma de la resolución de la Personería se realizó el último día del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (resolución 1727/15 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - MTEySS), pero dado que no fue publicada en el Boletín Oficial ello posibilitó la modificación del texto original dando como resultado una nueva resolución (32/16, MTEySS). El punto central de ésta es la creación del Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas, otorgando a las organizaciones allí inscriptas las siguientes facultades:

- Representar los intereses colectivos de los trabajadores de la economía popular.
- Recurrir a mecanismos de conciliación en el ámbito del MTEySS para resolver los conflictos que se susciten en el ámbito de la Economía Popular.
- Crear su propia obra social y promover la incorporación de sus representados en el sistema provisional, según las modalidades establecidas o que oportunamente establezca la legislación en la materia, teniendo en cuenta su especial situación laboral.
- Proponer ante los organismos competentes formas de regulación laboral y protección social que contemplen la especificidad de su problemática.
- Colaborar en el perfeccionamiento de la legislación aplicable y el diseño de los programas sociales dirigidos a los trabajadores de la economía popular y de las empresas recuperadas y autogestionadas.⁷

La adquisición de la personería fue el primer reconocimiento legal de las organizaciones en tanto organizaciones de trabajadores. Así lo expresa Oscar Valdovinos, abogado laboralista y uno de los principales impulsores de la formalización de la CTEP:

Me parece que la importancia 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 Oscar Valdovinos, Junio de 2017)

contribuyen a sintetizar este espacio que comulga los reclamos sindicales y políticos atravesados por la fe y la economía de los hogares más vulnerables.

⁷ <http://ctepargentina.org/la-ctep-escribe-un-nuevo-capitulo-en-la-historia-del-movimiento-obrero/>



Esta “visibilización” del sector fue crucial al momento de discutir la sanción de la ley de Emergencia Social y de la mano de ello, el lugar a ocupar por las organizaciones al momento de redactar su reglamentación.

4.2. ¿Problemas emergentes o estructurales? La ley de Emergencia Social en debate.

El segundo hito en la creación de regulaciones de la economía popular surge con la sanción y posterior reglamentación de la ley de Emergencia Social. La visibilidad que cobraron las organizaciones del sector tras la movilización de San Cayetano dio como uno de sus resultados la apertura al diálogo con el gobierno, específicamente con la actual Ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley⁸. En el mes de septiembre de 2016, los diputados del Movimiento Evita y el Frente para la Victoria en el Senado presentaron el proyecto de “Ley de Emergencia Social y de las organizaciones de la economía popular” (Proyecto de Ley S-3612/16). Uno de los artículos más discutidos del proyecto -que llevaron a su posterior modificación- fue el que instruía al MDS a “crear un millón (1.000.000) de nuevos puestos de trabajo bajo el Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo en todo el territorio nacional” (art. 2). A su vez, en el artículo 7 del proyecto se proponía un incremento mensual del 15% de los valores vigentes de la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para protección social. Ello, como señaló Carlos Vila en el debate entre académicos que se realizó en el Congreso Nacional en el marco de la discusión por el proyecto de ley, implicaba algunas tensiones en relación a los posibles resultados de su implementación:

Ahora, nosotros y es mi interpretación, estamos creando una especie de cuasi mercado de trabajo, estamos creando un equivalente, un paralelo a un mercado de trabajo, que la economía realmente existente no genera, entonces ¿Quién lo genera? Lo genera el Ministerio de Desarrollo Social o la ley que le dice al Ministerio: “ustedes deben crear un millón de puestos de trabajo”, y ¿cuál es el ingreso a ese cuasi mercado de trabajo? Miren, en el mercado lo hacen los sindicatos, los hacen los colegios profesionales. ¿Cómo se ingresa a este cuasi mercado de trabajo? A través del Ministerio de Trabajo, a través del registro que crea, es decir, está muy bien la teorización sobre el trabajador de la economía social y popular, pero el ingreso a este puesto de trabajo lo hace la caracterización, la categorización que de cada candidato hace un organismo del estado. Es decir, el Estado constituye al sujeto trabajador de la economía social. De nuevo, no digo que esté bien o mal, lo resalto.
(Carlos Vila, Congreso de la Nación, Octubre de 2016)

⁸ El “diálogo social” entablado entre ambas partes tuvo entre sus principales objetivos la negociación de un bono de fin de año para los beneficiarios de programas sociales, la ampliación de la AUH a los monotributistas del régimen simplificado y el debate por la apertura de una “paritaria social” para los trabajadores de la economía popular.



Luego de obtener media sanción, con la aprobación en el Senado de la Nación, los cuestionamientos sobre la ley se multiplicaron y se dilató su tratamiento en la Cámara de Diputados, llevando a una nueva movilización de las organizaciones realizada el 18 de noviembre. En ella confluieron nuevamente la CCC, Barrios de Pie y la CTEP y tuvo el acompañamiento de la CGT que expresó -por primera vez- su apoyo público a los trabajadores no asalariados por fuera de la central. Sin duda, esta confluencia entre la CGT y los trabajadores de la economía popular, significó un hecho inédito para la historia sindical y las recientes organizaciones de trabajadores (Coraggio, 2016).

Como resultado de la presión política ejercida por las organizaciones tras la movilización, se llegó a un acuerdo con la Ministra de Desarrollo Social, y el Ministro de Trabajo, Jorge Triaca, en el cual se pautó un aumento de los Programas “Argentina Trabaja”, “Ellas Hacen” y “Trabajo Autogestionado” a \$4000 a partir del mes de diciembre, un bono de fin de año de \$2030 pesos para los beneficiarios de los programas bajo la órbita del MDS, un incremento de un 40% de las partidas de alimentos destinadas a comedores comunitarios y del 63% de las destinadas a merenderos, la distribución de un millón de canastas navideñas, un bono para los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y el impulso de una nueva Ley de Emergencia Social.

En el nuevo proyecto que finalmente fue promulgado (ley n° 27.345) se eliminaron los artículos referidos a la creación de puestos de trabajo y aumento de las asignaciones y se puso el eje en la promoción y defensa de “los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular” y en brindar garantías de una “alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional” (art. 2). En esa línea la ley prevé la “creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario” (art. 3).

Teniendo en cuenta los antecedentes, objetivos y la fundamentación de la ley aparece una cuestión relevante para pensar la dinámica que ha cobrado la creación de regulaciones en la economía popular, y es la tensión entre la búsqueda de consolidación de derechos en el marco de una situación de emergencia social. En este punto, si en el primer proyecto los objetivos eran más amplios y dispersos y se orientaban principalmente a una distribución de recursos basados en la declaración de la emergencia, en el segundo (y aún bajo la declaración de la emergencia social por dos años) se propone la construcción de marcos normativos desde una perspectiva más integral de protección social. Al respecto, la conceptualización de esta tensión por parte de la CTEP es expresada de la siguiente manera por uno de sus referentes:



Lo que nosotros planteamos es que esta emergencia es estructural a la economía de mercado por lo tanto va a permanecer mientras permanezca la economía de mercado. Entonces es aceptable que se hable de emergencia social porque el mercado tiende a concentrar y eso genera una emergencia social. El tema es que no es temporal, es estructural, mientras esté la economía de mercado va a quedar gente afuera. Entonces nosotros aceptamos el tema de la emergencia social porque entendemos que es una emergencia permanente mientras dure la economía de mercado... Por ahí otros piensan que si la economía de mercado funciona bien no genera esta cuestión.

(Entrevista a Enrique Palmeyro, junio de 2017)

La conceptualización de la situación de emergencia como algo “estructural a la economía de mercado” lleva entonces a preguntarse por los posibles efectos de la ley y, fundamentalmente, sobre los supuestos que se ponen en juego para pensar el devenir de este sector del trabajo. Y ello porque si pensamos que este “nuevo sujeto trabajador” es un fenómeno permanente que responde a la nueva morfología social ¿qué efectos tendría entonces la construcción de derechos en torno a la permanencia de sus oficios y organizaciones productivas? ¿Es esta vía de ampliación de derechos un camino para lograr una mayor igualdad y justicia social o bien contribuye a sostener una situación de precariedad y una cristalización de las desigualdades en el mercado de trabajo?

4.2.1. El salario social complementario y el RENATREP

En el marco de la ley se prevé la creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC), bajo la órbita del MDS, a fin de “determinar periódicamente los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo 2”. En líneas generales, el Consejo⁹ será el encargado de construcción del Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP), en el cual se deberán inscribir los trabajadores para percibir otra de las herramientas creadas por la ley: el salario social complementario (SSC).

En la fundamentación del proyecto, se sostiene que el SSC pretende conformar un ingreso mínimo que alcance el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Aquí es donde se incorpora un hecho

⁹ Se establece que el Consejo estará compuesto por un representante del MTEySS, uno del MDS y uno del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, por parte de los representantes del Estado y tres representantes de las organizaciones inscriptas en el ROSEPEA. Serán funciones del Consejo el: diseñar y proponer los criterios y mecanismos de inscripción, admisión, clasificación y permanencia en el REGISTRO NACIONAL DE LA ECONOMÍA POPULAR; Promover criterios unificados de elegibilidad y priorización para acceder al Salario Social Complementario; Proponer mecanismos ágiles para la formalización, regularización y promoción de las unidades económicas de la economía popular; y formular propuestas y recomendaciones de carácter no vinculante al PODER EJECUTIVO NACIONAL referidas a los derechos enunciados en el artículo 2° de la Ley N° 27.345 (Decreto 159/2017, Anexo I, art. 3°).



novedoso en la institucionalización de la economía popular: la homologación de un salario para los trabajadores del sector con la de un trabajador asalariado. Al respecto, el objeto de la ley retoma el texto de la Ley de Contrato de Trabajo para la definición de los objetivos y alcances del SMVM¹⁰. De ahí que el SSC, aparece como el componente central y se propone como una herramienta para la posterior regulación de la economía popular. Esta concepción del salario como proveedor de derechos, deberes y garantías -iniciada con la socialdemocracia alemana a fines del siglo XIX (Meda, 2007)- prevalece bajo otro formato en la construcción de regulaciones y protecciones para este sector. Aunque en el caso de la economía popular, estaríamos ante una nueva concepción de la relación laboral, motivada por el trabajo de los autónomos o por cuentapropia.

La creación del SSC se enmarca así en los debates sobre la concepción de la economía popular como un sector del trabajo y refiere a las discusiones tanto políticas como académicas en torno a la dicotomía sujeto asistido/sujeto productivo o bien sujeto empleable/inempleable (Bogani, 2005). La denominación del complemento como *salario* busca entonces una legitimación -en principio al menos- en el plano simbólico:

Entonces el tema clave está en los derechos, es lo que nos lleva a nosotros a una definición que es muy importante, que es esta idea de pasar de la lógica de subsidio y de que el Argentina Trabaja o esos programas son de contención social a que son salarios, definirlos como salario. De hecho la ley de Emergencia Social específicamente lo llama salario social complementario (...) Que vos llames salario al ingreso que estás recibiendo es fundamental. Para empezar, por ejemplo, sobre los salarios complementarios nosotros estamos armando un instrumento para darles créditos para que puedan tener una vivienda. Porque ahora, como es salario, ahora sí son sujeto de crédito.

(Entrevista a Ariel Geandet, integrante de la mesa de economía del Movimiento Evita, mayo de 2017)

Este cambio en la consideración del “beneficiario” como “trabajador” y del “ingreso” como “salario” busca cambiar el eje de negociación y disputa hacia la construcción de regulaciones y protecciones sociales para este sector, bajo la órbita del MTEySS y siguiendo los lineamientos de la personería social, que instituye la formación de un gremio. Podemos pensar entonces que la ley asienta un primer avance en el debate que es la legitimación de este sujeto como trabajador y sienta así un piso sobre el cual discutir nuevos avances en el marco de los objetivos propuestos por las organizaciones.

¹⁰ La ley 20.744 establece en su art. 116° que el salario mínimo vital, es la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión.



Este primer reconocimiento se encuentra, sin embargo, en tensión con las modalidades actuales de inclusión de estos sectores y su vinculación con el Estado. Y se expresa principalmente al momento de definir las responsabilidades ministeriales y la órbita bajo la cual quedará la implementación del SSC. Al respecto, en el artículo 7° de la ley se prevé que “los actuales programas sociales nacionales se articularán con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en SSC”. Se propone así conciliar las actividades que se realizan en el marco de los programas sociales con los ingresos mínimos que posee un trabajador asalariado.

Finalmente, luego de la Reglamentación de la Ley, por medio del Decreto 159/2017, se deja abierta otra cuestión relevante: quiénes son los trabajadores que accederán al SSC a través del registro¹¹. Los principales requisitos son:

Tiene que ser una persona que no esté en el marco de ningún otro programa del Estado que ya esté funcionando, ni municipal, ni provincial, ni estatal, ni nacional. Es decir, que no reciba recursos a través de otro programa del Estado (...) y después tiene que ser una persona que no tiene que tener, bueno, obviamente, un trabajo (en relación) de dependencia. No puede estar inscripta en el monotributo normal, digamos, sólo en el social. Puede tener a su nombre una vivienda, una, si es la única vivienda familiar y no puede tener por ejemplo un vehículo ya sea moto, auto, nada, con una antigüedad menor a 10 años.

(Entrevista a Lucila de Ponti, Diputada Nacional por Santa Fe, Bloque Peronismo para la Victoria, mayo de 2017)

El RENATREP se encuentra actualmente en construcción y al momento algunos trabajadores han comenzado hace apenas semanas a percibir el SSC. Hasta ahora la inscripción se está efectuando principalmente a partir de las ramas que integran la CTEP y aún no se han definido los mecanismos de control y verificación:

Se incorporan a través de una organización que da cuenta de su pertenencia a la EP y se le piden los datos y el CUIL y por ahora es eso... El tema de la contraprestación, la verificación, es una responsabilidad que asume la organización que lo inscribe, pero es un proceso que está en un marco de diálogo, de mejora... En definitiva es bastante simple de determinar que son trabajadores de la economía popular, de estas diferentes ramas: cartoneros, vendedores ambulantes, trabajadores de fábricas recuperadas, de cooperativas

¹¹ Al respecto, la ley entiende como economía popular a “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”. Y se remarca, en un sentido amplio, la prioridad de incorporar a las personas vulneradas en sus derechos humanos fundamentales, socialmente vulnerables, y en particular a las mujeres.



de infraestructura social, trabajadores campesinos. Todo eso entra allí, pero es un tema: el de cómo se están incorporando es un tema.

(Entrevista a Enrique Palmeyro, asesor de la CTEP, junio 2017)

5. Conclusiones

La extensión de la informalidad y el trabajo precario han llevado en las últimas décadas a nuevos cuestionamientos sobre cómo abordar las principales problemáticas que aquejan a estos/as trabajadores/as. En esta ponencia hemos señalado cómo la cuestión de las protecciones sociales ha sido señalada por diversos actores como central para garantizar condiciones de vida dignas a la población. En esta línea -y dado que la mayor parte de los sistemas de seguridad social se han construido sobre la base del trabajo asalariado formal- en los últimos años en nuestro país. se han creado nuevas instituciones y políticas destinadas a saldar las carencias protectorias de los trabajadores atípicos y los trabajadores sin trabajo. Estos intentos por saldar la brecha de protecciones entre los trabajadores clásicos y los no asalariados -y en muchos casos informales- coincide con un redireccionamiento de las demandas de algunas de las organizaciones que representan a estos últimos.

El caso de la CTEP -en tanto representante de las organizaciones de la economía popular- es ilustrativo de estos procesos, en tanto que ha centrado sus disputas en -por un lado- el reconocimiento del sujeto del sector en tanto un nuevo tipo de trabajador y -por otro- en la regulación de derechos y protecciones que lo asimilen a un trabajador asalariado. Estas demandas se dieron en un contexto de progresiva organización socio-gremial de sus representados y condujeron recientemente, a la obtención de la Personería Social y la sanción y reglamentación de la ley de Emergencia Social. Estas herramientas legales pueden concebirse como un primer paso hacia el reconocimiento y legitimación del sector de la economía popular, aún cuando todavía no se vislumbra un camino allanado para el reclamo de nuevas regulaciones. Por esto nos preguntamos ¿resultan adecuadas las regulaciones tradicionales del trabajo asalariado para construir protecciones sociales para los trabajadores de la economía popular?

Como observamos en el tratamiento de la ley, ya su propia nomenclación implica una tensión en el sentido otorgado al sujeto de la economía popular. Particularmente, la CTEP plantea que la situación y reproducción de la economía popular constituye un fenómeno estructural de las economías capitalistas de la región. Mientras que en la ley se aclara que el surgimiento de la misma se debe una situación de emergencia social que comprende un período de dos años. Esta controversia deja abiertas



las preguntas que planteamos en la introducción: la personería social y la ley de Emergencia Social, ¿Constituyen las bases adecuadas para construir nuevos marcos normativos? ¿Significan las únicas herramientas de las que disponen las organizaciones para defender sus derechos?

Otra cuestión que se abre y complejiza es cuando empezamos a indagar en los derechos y protecciones que se van obteniendo. Si bien en lo que más se ha avanzado es en materia de ingresos (el salario social complementario) aún restan otros derechos que las organizaciones entienden como equiparables a las del trabajo asalariado. Asimismo, si se ha logrado el reconocimiento de ésta transferencia monetaria como un “salario”, resta aún dilucidar -más allá del nombre otorgado- cómo ello contribuirá a la legitimación de estos trabajadores en tanto tales y no como la tradicional categorización de beneficiarios. Mientras el SSC sea una transferencia monetaria que se realiza a través de la inscripción de las organizaciones y/o el Estado y no medie una acción política de construcción de derechos, difícilmente esta prestación pueda cumplir su cometido. Más aún, resta aún definir cuáles son los criterios para delimitar quiénes tienen derecho a percibirlo y cuáles serán los mecanismos de control y regulación -con las potenciales consecuencias disciplinadoras que ello podría acarrear- para la permanencia de su cobro. El tiempo transcurrido entre la aplicación de la ley y estas reflexiones es muy breve, por lo cual será necesario esperar, observar e interpretar con más detalle y profundidad el curso que vayan cobrando los hechos. Indudablemente, estudiar en profundidad las ramas y los oficios que comprenden a la CTEP nos daría una pauta de si es necesario pensar o no nuevas modalidades de protección y cómo éstas podrían construirse.

5. Bibliografía

Aguilar, A., Balaguer, E., Damill, G., Galeazzi, C., y Polti, N. (2012). La seguridad social y el trabajo autogestionado. In E. d. I. C. Chilavert (Ed.), *Cuadernos para la autogestión*: Centro de Documentación de Empresas Recuperadas, Programa Facultad Abierta - FFyL - UBA.

Albergucci, I., Arancibia, I., Chulman, V., Dalla Cia, M. C., Giraldez, S., y Muñoz, R. (2009). Trabajo autogestionado y organización política. *Cuadernos para la autogestión*, Buenos Aires: Programa Facultad Abierta Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - Centro de Documentación de Empresas Recuperadas.

Alonso, L. (2004). La sociedad del trabajo: debates actuales. Materiales inestables para lanzar la discusión. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 107(1), 21-48.

Bertranou, F. (2007). Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay. *documento presentado no colóquio inter-regional sobre a economia informal, Ginebra, Organização Internacional do Trabalho (OIT)*.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2011). Encrucijadas en la seguridad social Argentina. CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo, 180 p.



Bialakowsky, A., y Hermo, J. P. (1995). ¿Puede la sociología del trabajo dar cuenta de las nuevas articulaciones laborales?. *Revista de Trabajo*, 2(8).

Bogani, E. (2005). *De marginales y desocupados. Apuntes para una nueva discusión sobre las poblaciones "excedentarias" a partir de los conceptos de masa marginal y empleabilidad*. Nueva sociedad.

Boyer, R. (2006). El estado social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes. *Revista de Trabajo*, 2 (3), 139-156.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Coraggio, J (21 de septiembre de 2016) . Una Confluencia fundamental. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-309904-2016-09-21.html>

Danani, C., y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

De la Garza Toledo, E. (2011). *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva - Tomo I*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; Plaza y Valdes Editores.

De Sena A., y Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan "Ingreso Social con Trabajo". *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(30), 77-98.

Di Stefano, R. (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil: historia de la iniciativa asociativa en Argentina, 1776-1990*. Gadis.

Forni, F. (2002). *De la exclusión a la organización: hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Gimenez Béliveau, V y Carbonelli, M. (2016). Somos los que faltan. *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/somos-los-faltan/>

Grabois, J. (2017) *La Personería Social*, Buenos Aires, Universidad de Derecho.

Grimson, A. (2016). Garúa en el Sahara. *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/garua-en-el-sahara/>

Hopp, M. (2013). Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, 9, 1-18.

Horn, P. (2005). New forms of Collective Bargaining: Adapting to the informal economy and new forms of work. *Labour, Capital and Society/Travail, capital et société*, 208-224.

Lo Vuolo, R. (2010). "El programa 'Argentina Trabaja' y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. In CIEPP (Ed.) *Documento de Trabajo* (Vol. 75). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Maldovan Bonelli, J. (2014). De la autonomía a la asociatividad: la organización del trabajo cartonero "en calle" en cooperativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista del Centro del Estudios de Sociología del Trabajo*(6), 77-109.

Maldovan Bonelli, J., y Dzembrowski, N. (2009). Asociatividad para el trabajo: una conceptualización de sus dimensiones. *Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 55, 1-9.

Mauro, S y Rossi, F. (2011), "Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional" en Malamud, A. y De Luca, Mi., *La política en tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.

Méda, D. (1998). *El trabajo, un valor en peligro de extinción* (1ed.). Barcelona: Gedisa.

(2007). ¿Qué sabemos sobre el trabajo? *Revista de Trabajo*, 3 (4), 17-32.

Natalucci, A. y Ronis, M. (2011). *Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el Programa Argentina Trabaja (20092010)*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Internacional de Trabajo



Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo Público Buenos Aires.

Natalucci, A. (2016). Del piquete a la economía popular. Revista Anfibia. Recuperado de <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/>

Natalucci, A. y Ronis, M. (2011). *Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el Programa Argentina Trabaja (2009-2010)*. Paper presented at the IV Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo Público Buenos Aires.

Neffa, J. C. (2001). Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo. In J. C. Neffa y E. De la Garza Toledo (Eds.), *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Neffa, J. C. (2010). Naturaleza y significación del trabajo/empleo precario. In M. Busso y P. Pérez (Eds.), *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Offe, C. (1992). *La sociedad del trabajo*. Madrid, España: Alianza.

Rosanvallon, P. (1995). *La Nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.

Salvia, A. (2016, octubre). *Jornada de debate por la Ley de Emergencia Social en el Senado*. Recuperado de <http://luciladeponi.com.ar/noticias/agustin-salvia-jornada-de-emergencia-social/>

Senén González, C. y Haidar, J. (2010). "Revitalización sindical en perspectiva comparada. Un aporte al análisis sectorial en la Argentina". En Fernández, Arturo y Senén González, Cecilia (compiladoras), *Estado, Instituciones laborales y acción sindical en países del Mercosur frente al contexto de la crisis mundial*. Buenos Aires. Editorial Prometeo.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblios, Buenos Aires.

Villanova, N. (2014). Los cartoneros y la estatización de su condición como población sobrante para el capital por intermedio de las cooperativas. Ciudad de Buenos Aires, 2001-2012. *Trabajo y Sociedad* (23), 67-91.