

REVISTA PRISMA SOCIAL N° 42

# ECONOMÍA SOLIDARIA: SINERGIAS Y CONFLICTOS CON LO PÚBLICO

3ER TRIMESTRE, JULIO 2023 | SECCIÓN TEMÁTICA | PP. 27-50

RECIBIDO: 15/5/2023 – ACEPTADO: 7/7/2023

## EL BARRIO COMO SIMIENTE DE ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA

PROTAGONISMO DE «LOS PEORES» EN  
LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN  
SOCIO URBANA EN ARGENTINA

THE NEIGHBORHOOD AS A SEEDBED OF  
POPULAR AND COMMUNITY ECONOMY  
THE PROTAGONISM OF 'THE MOST DISADVANTAGED'  
IN THE POLICIES OF SOCIO-URBAN  
INTEGRATION IN ARGENTINA

GERARDO AVALLE / [AVALLEGERA@GMAIL.COM](mailto:AVALLEGERA@GMAIL.COM)

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD (IDEJUS) CONICET-UNC  
Y UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA - UNIDAD ASOCIADA AL CONICET. INVESTIGADOR  
DEL CONICET. COLECTIVO DE INVESTIGACIÓN EL LLANO EN LLAMAS. ARGENTINA

MARÍA MERCEDES FERRERO / [MERFERRERO@GMAIL.COM](mailto:MERFERRERO@GMAIL.COM)

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA - UNIDAD ASOCIADA AL CONICET. COLECTIVO DE  
INVESTIGACIÓN EL LLANO EN LLAMAS, ARGENTINA

JULIANA HERNÁNDEZ BERTONE / [JULIHERNANDEZBERTONE@GMAIL.COM](mailto:JULIHERNANDEZBERTONE@GMAIL.COM)

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA - UNIDAD ASOCIADA AL CONICET. COLECTIVO DE  
INVESTIGACIÓN EL LLANO EN LLAMAS, ARGENTINA



prisma  
social  
revista  
de ciencias  
sociales

## RESUMEN

Este artículo tiene como propósito historizar el proceso de lucha sostenido por la Unión de Trabajadores de la Economía Popular en relación a la demanda de reconocimiento de los Barrios Populares (asentamientos, villas, etc.). Se trata de una labor estratégica que logró institucionalizarse en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación mediante la creación y conducción de la Secretaría de Integración SocioUrbana, nacida e ideada en las unidades productivas de la economía popular y las organizaciones territoriales. Esta trayectoria resulta interesante como caso emblemático de innovación política, económica y cultural en manos de trabajadores y trabajadoras por lo cual se propone un análisis de su alcance como experiencia económica alternativa y su vínculo de co-construcción, cogobierno, cooptación y/o tensión con el Estado. Para ello se efectúa un breve recorrido del estado del arte de los estudios sobre Economía Popular en la región latinoamericana y sus tensiones con la Economía Social y Solidaria, y luego se efectúa un estudio de documentos y registros discursivos, haciendo eje en: los desplazamientos semánticos desde villa/asentamiento a barrio popular y de planeros/ocupas a trabajadores/as de la economía popular; los usos del espacio urbano; y los arreglos institucionales que se activaron en el proceso, como dimensiones de análisis.

## PALABRAS CLAVE

*Estado; economía popular; políticas públicas; urbanismo; pobreza; trabajo; conflicto*

## ABSTRACT

This article aims to historicize the ongoing struggle process carried out by the Union of Popular Economy Workers concerning the demand for recognition of Popular Neighborhoods (settlements, slums, etc.). It represents a strategic effort that succeeded in institutionalizing itself within the Ministry of Social Development of the Nation through the creation and management of the Secretariat for Socio-Urban Integration, born and conceived within the productive units of popular economy and territorial organizations. This trajectory is interesting as an emblematic case of political, economic, and cultural innovation led by workers. Therefore, an analysis is proposed to assess its scope as an alternative economic experience and its relationship of co-construction, co-government, co-option, and/or tension with the State. To do so, a brief overview is provided of the state of the art of studies on Popular Economy in the Latin American region and its tensions with Social and Solidarity Economy. Subsequently, a study of documents and discursive records is carried out, focusing on: the semantic shifts from slums/settlements to popular neighborhoods, and from squatters/occupants to popular economy workers; the uses of urban space; and the institutional arrangements that were activated in the process, as dimensions of analysis.

## KEYWORDS

*State; popular economy; public policies; urbanism; poverty; work; conflict*

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. PROPÓSITOS Y JUSTIFICACIÓN

En este artículo se propone historizar el proceso organizativo, de lucha y de gestión, protagonizado por los y las trabajadoras nucleadas en la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) de Argentina, en la demanda por el reconocimiento y defensa de los Barrios Populares y posterior creación y conducción de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), como herramienta que permitió llevar adelante numerosas obras de urbanización, mejora y creación de nuevos loteos con servicios desde 2021 en Argentina. Se trata de una labor estratégica para los sectores populares urbanos que logró institucionalizarse en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pero nació y se ideó desde el lugar periférico de las unidades productivas de la economía popular y los espacios sociocomunitarios que emergieron en las últimas décadas frente a la avanzada neoliberal, y los consecuentes niveles alarmantes de precarización de los entornos vitales, las condiciones de trabajo y de sostenibilidad de la vida.

Resulta interesante dar cuenta de dicha trayectoria como caso testigo emblemático de innovación política, económica y cultural en manos de trabajadores y trabajadoras y analizar los aportes que brinda no solo para la construcción de soluciones efectivas a la realidad de un país que tiene al 39% de su población bajo la línea de pobreza (INDEC, 2023) y al 93% como residente de centros urbanos (AA.VV., 2020), sino también para el debate regional y global sobre el rol y el alcance de las experiencias económicas alternativas y su vínculo de co-construcción, cogobierno, tensión y/o cooptación respecto de los distintos niveles del Estado.

### 1.2. OBJETIVOS Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Con ese objetivo, en un primer momento se reconstruye un breve estado del arte de los estudios sobre Economía Popular en la región latinoamericana, generando un contrapunto con la bibliografía que conceptualiza la Economía Social y Solidaria; para luego tender un «ida y vuelta» entre la producción teórica y el desarrollo del caso de estudio que aquí se presenta, a partir de un análisis de tipo documental y testimonial, poniendo el foco en las siguientes dimensiones de análisis: 1) desplazamientos semánticos de «villa/asentamiento» a «barrio popular» y de «planeros/ocupas» a «trabajadores/as» de la economía popular y por la integración urbana, junto a los procesos de subjetivación y politización de la experiencia cotidiana a los que dieron lugar; 2) las formas de concebir y materializar el trabajo y la organización de la economía que están en juego, en función de la particular relación de fuerzas economía popular/pública/de mercado en la definición de los usos del espacio urbano; 3) los distintos arreglos institucionales que se activaron en el proceso.

### 1.3. ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

#### 1.3.1. Discusiones en torno al concepto de economía popular

Cinco décadas de neoliberalismo han hegemonizado el término de «economía» a nivel global y lo han vuelto un equivalente de «mercado» para el entendimiento del sentido común y político hegemónico. Consecuentemente, en este modelo el principio rector de los individuos es el méri-

to de ingresar exitosamente a ese mercado: la meritocracia, desde la cual se cuestiona, discrimina y estigmatiza a quienes no lo han hecho; sin contemplar las condiciones de desigualdad estructural iniciales.

La asignación o redistribución de recursos mediante la intervención del Estado, ya sea por programas universales de transferencias monetarias, subsidios al consumo y costo de los servicios públicos, o programas específicos de transferencias condicionadas, han sido mecanismos tendientes a intervenir en esas desigualdades estructurales, procurando mejorar las condiciones de vida y garantizar el ejercicio de derechos básicos de amplios sectores de la sociedad. Pero no han logrado dismantlar las estructuras productoras de las condiciones de explotación y expropiación del trabajo social.

Según Coraggio (2020), el modelo meritocrático fija cuatro grupos poblacionales: 1) empleados registrados con derechos plenos, 2) empleados no registrados con derechos parciales, 3) autónomos y autogestionados, 4) pobres e indigentes, dependientes de la asistencia pública. En ese contexto, la Economía Social y Solidaria (ESS) se presenta como una propuesta política, económica y organizativa que tiende a consolidarse y desarrollarse en ese amplio sector que constituye el grupo de «autónomos y autogestionados» -cuya principal característica es la precariedad de su situación laboral, y la itinerancia como modo de vida-; y, al mismo tiempo, extiende sus brazos hacia las poblaciones pobres y vulnerables, organizadas y no organizadas.

A su vez, la literatura académica latinoamericana da cuenta de numerosas experiencias autogestivas, autónomas, productivas, que han permitido a muchas poblaciones mejorar su calidad de vida, procurar su soberanía alimentaria, generar empleo, reclamar recursos colectivamente al Estado y promover la participación política con el fin de intervenir en el diseño y gestión de programas de promoción y fomento de las otras economías. Algunos autores han denominado a este sector de la ESS como Economía Popular (EP), denominación que aquí se complementa con el adjetivo comunitaria.

En este trabajo se exploran una serie de experiencias e iniciativas provenientes de esa economía popular que ofrecen, a contramano de los críticos de este término, propuestas de organización política, social y económica en el sentido de construir una sociedad políticamente autónoma y democrática, social y éticamente respetuosa de los otros, y gestionada económicamente de modo justo y comunitario. De ahí que se tense esa definición restrictiva de la economía popular, ofreciendo la denominación de «economía popular y comunitaria» (EPC) como clave de lectura de diferentes expresiones de organización del campo popular, en conflicto y/o colaboración con el Estado, a través de la promoción o demanda de políticas públicas específicas.

El eje vertebrador de esa EPC es la generación de trabajo que no siga los parámetros del mercado, y, en consecuencia, desjerarquizar el tipo de tarea realizada, esto es, relativizar la posición que ocupan en la escala social las actividades que se realizan, combatir la precariedad, promover mayor estabilidad e ingresos que superen las condiciones de pobreza y crisis alimentaria. Ello necesariamente implica una construcción ética del valor del trabajo o la producción de los comunes, aquellos bienes o servicios que son necesarios para todos, que pueden ser escasos, y cuya utilización y producción puede realizarse de manera solidaria, comunitaria y responsable con el ambiente y la sociedad.

El énfasis en lo comunitario conlleva, además, dos elementos adicionales y centrales para pensar este tipo de proyectos: uno es el carácter colectivo que implica lo comunitario (puesto que la dinámica de la EP no organizada es aún más precarizante y competitiva, generando peores ingresos y condiciones en la labor); y el otro componente es el arraigo territorial de las comunidades, el espacio para vivir y producir. Aquí, necesariamente el vínculo con las organizaciones del territorio y los gobiernos locales y demás organizaciones sociales locales se vuelve nuclear para promover este tipo de iniciativas, al tiempo que se consolidan relaciones sociales de apoyo mutuo y solidarias.

El debate terminológico es clave en este campo. Para Singer (2002) la economía social supone cooperativas de productores, de ahorro y crédito, mutuales, institucionalizadas o reconocidas por el Estado y que emplean mano de obra asalariada, motivo por el cual para el autor ha dejado de representar una alternativa al capitalismo. Para Gaiger (2004) la economía solidaria aparece como una economía alternativa que proporciona bienestar a quienes se encuentran desempleados o excluidos. La ESS según Coraggio consiste en «relaciones sociales de producción e intercambio basadas en la no explotación del trabajo ajeno, en el intercambio justo, la reciprocidad, la competencia cooperativa, la emulación, la asociación y el reconocimiento del otro como un par» (2020, p. 8) y consecuentemente la creación de un mercado social distinto al capitalista, por lo que es necesario pensar otro Estado y otras políticas públicas para promoverlo, regularlo, y otra forma de articulación democrática con las organizaciones sociales.

La tensión que Coraggio (2020) encuentra con el término de EP, es que la misma contiene todas las formas de trabajo informales, no registradas, autónomas, de subsistencia y de cuidados, pero no necesariamente contempla la solidaridad como un principio organizativo. Sin embargo, como bien lo señala Strada:

*la distinción de Quijano (2007) en torno a las vertientes actuales de la economía social intenta diferenciar a la 'Economía Popular' de la 'Economía Solidaria'. Si la primera, basada en la forma cooperativa, es portadora de un proyecto consciente; la segunda, existente en la actualidad, tiene raíces específicamente latinoamericanas y se forma por unidades heterogéneas. Se halla constituida por gentes que tienen relaciones 'primarias' entre sí, y en consecuencia no pueden ser agrupaciones muy grandes. A su vez, 'tienden a organizarse socialmente según lo que algunos autores (Razeto) han llamado una lógica comunitaria', 'sin una necesaria autoidentificación ideológica y política de sus agentes, ni de su visión revolucionaria del mundo', donde la solidaridad en todo caso resultaría de la necesidad (2012, p. 57).*

La implementación de consignas de la ESS por parte de los Estados es algo que para Strada (2012) ha quedado soslayado en los debates propios del término. Ante ello, la «alternatividad» que propone la economía social al modo capitalista de producción es puesto bajo la lupa, ya sea desde las prácticas de las organizaciones, o desde las propias políticas públicas, puesto que aparece en contextos de crisis como respuesta subsidiaria a los males del capital y la ausencia estatal, y es reapropiado tanto por el Estado como por el mercado como respuesta al problema social que provoca el proyecto neoliberal. Promovida desde el Estado, la ESS no es anticapitalista, ni antisistémica, y no constituye una transición hacia otra economía. Pero como insiste Strada (2012, p. 70), siguiendo a Thwaites Rey (2004), las reivindicaciones arrancadas

al Estado son conquistas de los sectores populares, pero reconfiguran las relaciones de poder e intervención estatal, por lo que es necesario habitar esa complejidad en el Estado, y operar en/sobre él.

De continuar con la tensión conceptual entre ESS y EP, se pasaría por alto una cuestión numérica central. El concepto de ESS aplicado a numerosas experiencias latinoamericanas de organización y trabajo resulta extremadamente restrictivo si la pretensión es que se ajusten a las características que define el concepto (solidaridad, alternatividad, no mercantil, valor de uso y no de cambio, etc.), ya que al analizar esas experiencias desde una concepción ampliada de EP, se observa que un porcentaje considerable de la población económicamente activa aplica a esa condición de trabajo informal, autónomo, autogestivo, etc. A su vez, si se recupera la definición de Quijano (2007), es posible advertir la particularidad de la región latinoamericana, que es el carácter comunitario, local, ancestral en algunos casos, de respeto al medioambiente, y con una ética del buen vivir en algunos otros casos que, a pesar de tener fuertes coincidencias con la ESS europea, tiene características locales que exigen ver más allá de los principios de cooperativismo y autogestión.

Particularmente el artículo "Sistemas alternativos de producción" de Quijano (2007) aborda la cuestión de las alternativas al modelo de producción capitalista predominante en la sociedad actual. Quijano sostiene que los sistemas alternativos de producción no son una utopía, sino que existen y se desarrollan en diferentes lugares y formas. Además, estos sistemas se basan en principios diferentes a los del capitalismo, como la cooperación, la solidaridad y la autogestión, en la organización comunitaria y el trabajo colectivo. El autor describe diferentes experiencias de sistemas alternativos de producción en la región y en cada caso resalta la importancia de la organización colectiva y el empoderamiento de las comunidades locales en la gestión de los procesos productivos.

En Argentina, por su parte, las experiencias de otras economías son diversas. En sus inicios, la tradición de ESS se inspiró en gran medida en la experiencia europea, específicamente de cooperativismo, que tuvo fuerte incidencia en el desarrollo nacional a principios y mediados del siglo XX. Con la crisis económica de los años 80, proliferaron múltiples experiencias de subsistencia con base en el cooperativismo, el intercambio solidario y la autogestión. En la crisis de 2001, se observó una dinámica similar, aunque con resultados diferentes. En esta ocasión, fueron las organizaciones de trabajadores desocupados, que desde la década de los 90 venían organizándose en espacios comunitarios y locales, las que llevaron a cabo la recuperación y gestión de fábricas, promovieron proyectos productivos autogestivos y comenzaron a tensionar con el Estado por recursos y políticas de asistencia y promoción. Luego de la crisis política, institucional y social de 2001, la recuperación del liderazgo político a partir de una fuerte concentración de poder a nivel estatal puso nuevamente en debate el papel de las políticas públicas ante la situación de desempleo, pobreza y desigualdad provocadas por el modelo neoliberal instaurado desde la dictadura militar en 1976.

Un condicionante clave de esas políticas es el financiamiento externo y el diseño de las mismas por parte de organismos internacionales. Bajo este punto de vista, la Economía Social es asumida «como una economía de, por y para pobres» (Rodríguez y Ciolli, 2011, p. 38). En ese contexto es que se despliegan una serie de iniciativas donde la autogestión y el emprendeduris-

mo entran en tensión con las experiencias organizativas locales de los sectores populares y la promoción estatal del autoempleo.

Desde el sector privado, el Estado y los organismos internacionales, se promueve el «emprendedurismo» como un término para describir proyectos o microemprendimientos que son financiados y cuyo éxito depende exclusivamente de los individuos involucrados (Rodríguez y Ciolli, 2011). Este modelo se enfoca en las capacidades individuales, lo que implica que el acceso al mercado y el éxito del emprendimiento dependen únicamente de la habilidad del individuo, y su incapacidad para lograrlo se atribuye a su falta de habilidades, en lugar de cuestionar las razones sistémicas que pueden llevar a la exclusión. Este enfoque se utiliza para justificar los programas de financiamiento de microemprendimientos como una medida para aliviar las condiciones de pobreza, pero también legitima la precarización laboral y el autoempleo, que demandan un mayor esfuerzo personal que lo requerido en una relación salarial convencional.

Mientras tanto, el término "autogestión" es defendido por las organizaciones sociales para describir sus iniciativas productivas como una alternativa a las relaciones capitalistas. Esta concepción busca promover relaciones sociales libres de explotación, donde la producción está a cargo de los trabajadores (sin patrón) y no persigue exclusivamente el lucro (por ejemplo, en fábricas recuperadas por los trabajadores, cooperativas, mutuales, entre otros). Su adopción no implica necesariamente un carácter transformador o revolucionario de manera predefinida, ni se limita a la mera supervivencia y competencia colectiva dentro del sistema capitalista, más bien, ello depende de su inscripción dentro de la dinámica política y social.

## 2. DISEÑO Y MÉTODO

En el contexto de las políticas públicas implementadas por el Estado en colaboración con las organizaciones sociales, con el objetivo de reconocer los asentamientos y villas miseria como "barrios populares" que carecen de servicios básicos, sufren de hacinamiento, tienen una tenencia irregular de la tierra y carecen de integración urbana, este trabajo tiene como propósito analizar la trayectoria de lucha de los trabajadores de la economía popular. Se busca comprender cómo estas luchas se han articulado con los resultados obtenidos, que se interpretan como conquistas traducidas en instrumentos públicos de intervención territorial.

De este conjunto de dispositivos estatales resaltan particularmente dos, ya que han sido ideados por los movimientos sociales y sostenidos como demanda mediante masivas movilizaciones y negociaciones con funcionarios estatales. El Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) iniciado en 2016 y la Secretaría de Integración SocioUrbana (SISU) creada por ley 27.453, ambos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social nacional.

El diseño de esta investigación se corresponde con una estrategia flexible y cualitativa de tratamiento de los datos, puesto que interesa la construcción discursiva, el relato y narrativa que se vierte sobre la construcción de la política pública, y al mismo tiempo los desplazamientos discursivos que van operando en las demandas populares y el discurso estatal respecto de la tensión, conflicto y negociación que se genera con las organizaciones sociales. En ese sentido, el carácter cualitativo queda expresado por la centralidad de los discursos para reconstruir un proceso de lucha contra y en el Estado, antes que una reproducción incesante de indicadores

de políticas públicas que poco dicen de los procesos de transformación promovidos por las luchas populares.

Sobre estos documentos se efectúa un análisis de contenido con el objetivo de detectar sentidos y significaciones sobre las demandas de la economía popular y la articulación con el Estado.

### 3. TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS DE DATOS

El trabajo de campo realizado se inscribe en una larga trayectoria de proyectos de investigación desarrollados por el Colectivo de Investigación El Llano en Llamas<sup>1</sup> cuyas temáticas versan sobre movimientos y conflictos sociales que tienen como eje las problemáticas de ambiente, seguridad, género, violencias, trabajo, conflictos por la tierra y la vivienda, etc. Esos campos de indagación se desplegaron por distintas experiencias a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. El recorte que se efectúa en este artículo corresponde a trabajos iniciados en 2011, cuando se conforma la UTEP, haciendo seguimiento de las acciones colectivas desplegadas por los trabajadores de la economía popular, y la recolección y transcripción de los discursos públicos generados por este sector. Particularmente el periodo 2016-2023 se corresponde con un cambio de dinámica en la lógica de movilización y negociación que permite la sanción de dos leyes claves para el reconocimiento de las villas y asentamientos urbanos como barrios populares y la creación de una secretaría de gobierno destinada a dotar de infraestructura a estos barrios y su correspondiente integración urbana. Los debates de la sanción de esas normas, y los datos generados por la secretaría constituyen, también, el conjunto de datos analizados en este artículo.

Para ello se recurre a la técnica de recolección documental que involucra documentos oficiales a nivel nacional sobre la SISU y el ReNaBaP, informes del Ministerio de Desarrollo Social, uso de las bases de datos de acceso abierto de la SISU sobre urbanizaciones populares, y discursos públicos generados por la Unión de Trabajadores de la Economía Populares (UTEP) y las organizaciones que lo conforman, durante el periodo 2015-2023 (identificados en el anexo al final del artículo). A su vez, se recurre a entrevistas en profundidad realizadas a implementadoras locales de la política para advertir no sólo el discurso estatal sobre la política, sino la articulación con las organizaciones de la EPC, y entrevistas a referentes territoriales de la EPC que protagonizaron el diseño y la ejecución de obras, para advertir las tensiones y apropiaciones de la política pública. Estos textos son puestos en contexto, dialogan simultáneamente con los discursos generados por las organizaciones a modo de interacción de demandas y respuestas, de manera tal que no se los piensa como documentos estancos, sino superficies sobre las cuales se va plasmando el resultado de las relaciones de fuerza de cada momento.

Este abordaje requiere de la aplicación de la técnica de análisis de contenido para la codificación de los documentos textuales que conforman el corpus de discursos aquí tratados. El análisis de contenido funciona a partir de dos criterios clave, como lo son el de saturación teórica (redundancia de datos sobre una categoría) y comparación constante (relación de similitudes y diferencias entre las diferentes categorías analizadas y sus relaciones). La explicitación de las

<sup>1</sup> Ver [www.llanocordoba.com.ar](http://www.llanocordoba.com.ar)

fuentes permite un análisis hipertextual y de acceso abierto que garantiza los criterios de transparencia, intersubjetividad y validez ante la comunidad científica y la sociedad.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. DE LA CONFORMACIÓN DE UN MOVIMIENTO DE LA ECONOMÍA POPULAR A LA SANCIÓN DE UNA POLÍTICA IDEADA POR LOS MOVIMIENTOS POPULARES

La trayectoria de las organizaciones y movimientos sociales en Argentina es amplia, y ha tomado diferentes caminos a lo largo de los últimos 30 años. Las consecuencias del neoliberalismo sobre los sectores más vulnerables no se hicieron esperar a partir de su instauración con la última dictadura cívico militar en 1976. Sus crisis sistémicas y las políticas desplegadas hicieron de la pobreza y el desempleo un problema estructural. La respuesta tampoco se hizo esperar. Allá por los años 90 del siglo XX los cortes de ruta promovidos por los trabajadores que iban quedando desocupados producto del tendal de industrias que cerraban y el masivo proceso de privatizaciones, fue la simiente de lo que se conoció como Movimiento Piquetero. Fue un fenómeno que cobró fuerza en el interior del país, y gradualmente fue golpeando a las capitales provinciales producto del agravamiento de la situación social. Ese derrotero lleva a la crisis política, económica e institucional del año 2001, donde renuncia al gobierno la alianza gobernante y se suceden en una semana 5 presidentes.

Luego de esa crisis y la posterior recomposición de fuerzas a nivel nacional, la predominancia de una fuerza progresista, neoindustrialista y neodesarrollista<sup>2</sup> se estabiliza en el gobierno y teje alianzas de manera transversal con numerosas organizaciones del campo popular. El llamado también llegó a los trabajadores desocupados organizados como movimiento piquetero. Las respuestas fueron variopintas: autonomismo, confrontación y articulación. Aquellas que optaron por articular, lo hicieron en consonancia con sus consignas políticas e idearios nacional, popular y progresista. Ello llevó a la consolidación de la fuerza gobernante, y al desarrollo territorial de manera más consolidada de los movimientos de desocupados. Sin embargo, con el correr de los años, y a pesar de la significativa recuperación económica y la mejora de los indicadores sociales, un sector considerable de la población seguía estando al margen del mercado formal de trabajo. Allí comienza a cobrar fuerza la consigna de «economía popular», pero no como categoría analítica o sociológica, sino como expresión que describe a un sector específico de la economía que no es pública ni privada: la economía de las y los que se inventan el trabajo cada día para garantizar su subsistencia.

Desde la capilaridad de los territorios populares comienza a gestarse una nueva forma de articulación de los movimientos sociales, consistente en la defensa gremial del sector, independientemente de las identidades políticas de las organizaciones que lo integran. Esta iniciativa paraguas permitió o promovió la convivencia de diferentes sectores bajo la consigna de la organización sindical de la economía popular, y la representación de cartoneros/as, recicladores/as, vendedores/as ambulantes, cooperativas de trabajo, agricultura familiar, entre otros, frente al Estado y el capital.

<sup>2</sup> Fracción hegemónica del movimiento peronista identificado con el progresismo, que gobernó el país durante 2003-2007 (Néstor Kirchner) y durante 2008-2015 (Cristina Fernández de Kirchner).

A partir de 2011 quedó conformada la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), una organización que nucleaba a diversas agrupaciones piqueteras, expresiones territoriales peronistas, entre otros, como el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), el Movimiento Evita, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNFR), la Federación de Trabajadores de Cooperativas de Infraestructura Social (FeTralCo). La CTEP recreó la estructura organizativa sindical dominante en Argentina, promovida por la Confederación General de los Trabajadores (CGT), es decir, por sectores o ramas productivas: cartoneros, campesinos, textiles, espacio público, recicladores urbanos, y programas sociales. La CTEP obtiene personería social en 2015, un reconocimiento que la emparenta con los sindicatos, momentos previos a la finalización del mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. Esa resolución es desconocida por el nuevo ministro de trabajo por «no estar publicada en el boletín oficial», pero semanas después le es aprobada la personería que la reconocía como asociación de la economía popular. Por aquellos días, uno de sus dirigentes señalaba:

*Para algunos funcionarios y dirigentes políticos es difícil de entender qué hacían, el 1° de mayo, los kirchneristas Movimiento Evita, el Movimiento Nacional Campesino Indígena, el M8 o Los Pibes, las distintas expresiones de la izquierda popular como Patria Grande, la Dignidad, Seamos Libres, el Encuentro de Organizaciones o el Darío Santillán, organizaciones netamente sociales como el Movimiento de Trabajadores Excluidos, agrupaciones piqueteras como la CTD y el MTD Aníbal Verón, los Misioneros de Francisco, la Carlos Mujica, grupos autonomistas, dirigentes de ascendencia cristiana, militantes del sindicalismo peronista y hasta trotskistas independientes marchando juntos sobre el Ministerio de Trabajo en una multitudinaria y colorida columna, bajo una misma bandera y con los mismos reclamos, centralmente el reconocimiento del sindicato de los excluidos (Juan Grabois, Resumen Latinoamericano, 8 febrero de 2015).*

En 2016 se suceden una serie de movilizaciones bajo la consigna de «Tierra, Techo y Trabajo» promovida por la CTEP, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Movimiento Barrios de Pie, y simultáneamente comienza a abrirse una mesa de diálogo con el gobierno nacional con el objetivo de mejorar las prestaciones de las políticas sociales, y se inicia la discusión para la sanción de una ley de emergencia social. La articulación en la calle y en las negociaciones de las principales organizaciones del campo popular, especialmente cada 7 de agosto, día que se conmemora al santo patrono de los/as trabajadores/as o los/as sin trabajo, le valió la denominación de «triumvirato de San Cayetano», quienes sostendrán un constante proceso de confrontación y negociación en demanda de reconocimiento y políticas destinadas a los sectores que conforman la economía popular. La intención fue doble, interpelar socialmente con un discurso que dialoga con las creencias populares, y nombrarse como «triumvirato», figura que utiliza la propia CGT como forma de gobierno interno.

Ya en 2019, comienzan a materializarse las deliberaciones que por esos años se sumaban a la acción gremial, y deciden promover la conformación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) que jugaría un rol clave en el desplazamiento de la alianza gobernante en las elecciones presidenciales de ese año, y abriría un nuevo debate con la CGT, aún sin definiciones, de incorporar a los trabajadores de la EP a la central sindical. La reconfiguración de las relaciones de poder implicó, también, una redefinición de los vínculos de los movimientos sociales con el Estado, dispuestos a dar batalla dentro de la propia institucionalidad estatal, ya

sea disputando recursos, o innovando en la generación de políticas gestadas desde los propios territorios, con el riesgo de exponerse a «perder su autonomía» (Singer, 2009, p. 61), o promover una mayor democratización del Estado a partir de una «co-construcción democrática» de las políticas (Vaillancourt, 2011).

Pero, ¿cómo se vieron reflejados estos procesos organizativos en las políticas públicas dirigidas hacia el sector? Un aspecto no menor sobre el que es necesario reflexionar es en torno a la articulación de los movimientos sociales con y en el Estado. La participación de los movimientos sociales en el Estado puede tener beneficios y oportunidades para impulsar cambios desde adentro y lograr avances en la implementación de políticas públicas más inclusivas y justas. Sin embargo, los riesgos de ese vínculo<sup>3</sup> pasan por: a) cooptación y desactivación, en tanto pueden perder su autonomía y verse sobreexposados a las dinámicas institucionales, al punto que debilita su capacidad de presión y resistencia; b) consecuentemente, el punto a) lleva a la pérdida de combatividad que ofrecen las organizaciones del campo popular al verse expuestos a moderar sus dinámicas de actuación, demanda y negociación; c) la cooptación amenaza las «banderas» defendidas por los movimientos, atentos a que el Estado es definido en principio como una estructura capitalista y signada por un fuerte «posibilismo» que tiende a postergar largamente las respuestas efectivas que requieren los sectores populares, o bien a recodificarlas en parámetros estandarizados; d) la participación en el Estado puede provocar una desvinculación de los dirigentes con sus bases, punto que es frecuentemente atribuido a la deslegitimación de los sindicatos, y en este caso, es posible considerarlo al estar indagando sobre la sindicalización de la EPC; e) cambio de agendas, ya que la participación en el Estado no sólo puede debilitar la capacidad de movilización, sino las prioridades y demandas que los movimientos sociales despliegan en la escena pública.

En Argentina, el problema que atravesó a las organizaciones sociales en el derrotero de las diferentes crisis fue el de disputar -o no- recursos al estado como principal objetivo, demandar el financiamiento de proyectos autogestionados incidiendo en el diseño de iniciativas de políticas públicas, acceder al propio Estado para garantizar la implementación de políticas públicas aún bajo el riesgo de cooptación, o mantenerse absolutamente autónomos y sin vinculación<sup>4</sup>. A pesar de este panorama, y con independencia de las posiciones que las organizaciones sociales hayan asumido, tuvieron lugar variadas prácticas democráticas promovidas desde la EPC que empoderaron a las personas para cambiar sus condiciones de vida, promoviendo la organización, el ejercicio del poder popular, la afirmación de la autonomía subjetiva y colectiva, y la participación en la toma de decisiones. Bajo estas condiciones, estos sujetos de la EPC ya no son meros inempleables, sumisos, incapaces y dependientes de la asistencia pública, sino subjetividades políticas diversas que encuentran en el estar juntos comunitario una base material desde la cual disputar, dando por tierra con el modelo de sujeción del emprendedurismo, tal como fue mencionado en los antecedentes.

<sup>3</sup> Ver referencias sobre este tema en la nota al pie n° 4.

<sup>4</sup> La bibliografía sobre el vínculo entre movimientos sociales y el Estado es amplia y variada. En otros artículos los hemos trabajado más ampliamente: Avalor (2009, 2010, 2013, 2019). A modo de reseña, podemos referirnos a trabajos clásicos como los de Ricketts (2012); Almeida y Cordero (2017); Griffing (2018); Della Porta y Diani (2012); Almeida (2020); Chihu y López (2004); Boggs (2014), entre otros. Y autores que se citan en este número como Jiménez (2016) y Eizaguirre (2016).

En un recorrido veloz por las políticas públicas argentinas para este sector de la EP se halla la implementación del Plan para Jefes y Jefas de Hogar desocupados (PjyJHD), una asistencia monetaria mínima para asistir la crisis alimentaria y el empleo que ascendió a casi dos millones de «beneficiarios/as» luego de la crisis de 2001. Luego, mediando una considerable recuperación económica, se recondujeron varios programas de asistencia hacia políticas de cuidado concentrándose en el Plan Familia, y finalmente éste adquiere un carácter cuasi-universal cuando es reemplazado por la Asignación Universal por Hijo alcanzando a un total de 4.328.422 de niños, niñas y adolescentes en el primer trimestre de 2021. El PjyJHD promovió la inserción de las personas beneficiarias en tareas de mantenimiento urbano, iniciativa que dio lugar a programas de mayor alcance como el Manos a la Obra para infraestructura social urbana y hábitat, y el Argentina Trabaja que incorporó la participación y gestión de las obras a movimientos sociales y cooperativas. Si bien estos avances han sido contemplados como instancias de reconocimiento e inclusión de los sectores más vulnerables, al mismo tiempo fueron mermando el potencial transformador que promovían las consignas de lucha, como lo señala Strada (2012); no obstante, constituyeron un espacio de disputa y conquista de recursos dentro del mismo Estado, como lo afirmó Thwaites Rey (2004).

Tras el cambio de la coalición gobernante en 2015, muchas de las políticas de fomento para la economía social y la economía popular fueron desactivadas, mientras que otras destinadas a impulsar microemprendimientos y autoempleo adquirieron mayor relevancia.

Pero al mismo tiempo, la organización y lucha popular de los y las trabajadoras de la EP logra la sanción de la Ley de Emergencia Social -luego «Ley de Emergencia Pública» N° 27.345- aprobada por el Congreso Nacional en diciembre de 2016, que instaura el Salario Social Complementario (SSC) como un instituto que reconoce la condición estructural de desempleo e imposibilidad de empleo real en el mercado, y busca paliar los magros ingresos producidos por la economía popular y las condiciones de precariedad que caracterizan a la misma. Esta normativa involucraba, también, una serie de Consejos con participación de las organizaciones sociales en la planificación de políticas públicas, pero nunca fueron puestos en acción.

Más recientemente, bajo la gestión de Daniel Arroyo frente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el SSC y otros programas sociales de menor envergadura fueron unificados bajo el nombre de «Programa Potenciar Trabajo», operando un cambio de paradigma en su implementación, puesto que el objetivo del mismo es reinsertar laboralmente al desocupado en la economía formal, desconociendo o negando la incapacidad del mercado de generar masivos puestos de trabajo bajo las actuales condiciones de explotación y expropiación neoliberal, o bien sólo reconociéndola en el corto plazo.

Actualmente se encuentran una serie de iniciativas de políticas promovidas desde orígenes diferentes, como las tareas de cuidado y los trabajos comunitarios y productivos, en ocasiones remunerados parcialmente por transferencias estatales, que sostienen numerosos movimientos sociales, o el desarrollo de infraestructura urbana y social en los sectores periféricos y pobres de las ciudades, a cargo de las propias comunidades organizadas en cooperativas, dinamizada por el propio Estado mediante políticas de integración sociourbana, entre otros. En ambas situaciones, las condiciones «salariales» o de ingresos generados es bajo y el riesgo de

discontinuidad de la política y sostenimiento estatal es amplio. Estas políticas son las que son profundizadas en su análisis a continuación.

#### **4.1.1. Una política desde abajo, la creación de la Secretaría de Integración Sociourbana**

Entre los años 2016 y 2017, a partir de una iniciativa de estos sectores populares demandando una respuesta temprana al creciente déficit habitacional de los sectores más pobres, se realiza el Relevamiento Nacional de Barrios Populares, que luego es agregado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto N° 2670/2017) como Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) creada en 2012 (Decreto N° 1.382/2012). El registro incorpora actualmente «cerca de 5 millones de personas en más de 5.687 barrios populares» (Informe SISU, 2023, p. 8).

A diferencia de todas las experiencias anteriores de relevamiento de la población de villas o asentamientos, en el ReNaBaP el trabajo de censado fue llevado a cabo por habitantes de los mismos territorios, la mayor parte de las veces por referentes sociales y comunitarios de aquellos. Gracias a dicha metodología de trabajo, y de la mano de diferentes organizaciones sociales, de Cáritas (institución solidaria de la Iglesia católica) y de la ONG Techo, el ReNaBaP logró incorporar a barrios que habían permanecido durante años o décadas invisibles para la mirada estatal. Para el desarrollo de la labor se creó una app específica que permitió, por primera vez, georreferenciar las viviendas y los datos.

Esta iniciativa condujo, luego, a la sanción de la ley 27.453 de regularización dominial de barrios populares, que incluyó otra serie de iniciativas públicas que serían coordinadas desde la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU). Esta política, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, contempla la participación de la comunidad en cada espacio de actuación, consistente en:

- *infraestructura barrial,*
- *provisión de servicios públicos,*
- *recuperación y mejoramiento de espacios públicos,*
- *conectividad,*
- *saneamiento ambiental,*
- *promoción de actividades económicas familiares,*
- *regularización de títulos,*
- *entre otras iniciativas.*

La renovación y revalidación de esta ley en 2022, con la sanción de la ley 27.694, refrenda los principios de la ley original, prohíbe los desalojos por 10 años y ratifica la obligatoriedad de incorporar a cooperativas y trabajadores de la economía popular en al menos un 25% de la ejecución de la obra pública.

Los proyectos implementados en los barrios populares surgen como iniciativa de las Unidades Ejecutoras (UE) conformadas por provincia, municipio y organizaciones sociales. La SISU fi-

nancia y monitorea la ejecución de las obras desde 2020, al tiempo que capacita a vecinos y vecinas de sectores populares en herramientas de Integración Sociourbana para conformar Mesas Territoriales desde las cuales se generan las demandas y propuestas de mejoramiento local.

La SISU está financiada mediante un fideicomiso con afectación de impuestos específicos, el Aporte Solidario de las Grandes Fortunas sancionado en 2021 en el contexto de la pandemia por el Covid 19, y un porcentaje del Impuesto País aplicado sobre la compra de moneda extranjera en el mercado cambiario. Desde 2021 a marzo de 2023 se ejecutaron \$214.885 millones en Obras de Integración; \$45.212 millones para lotes con servicios; \$49.275 millones para Mi Pieza, destinada a mujeres de barrios populares para el mejoramiento de viviendas de manera autogestiva. En el mismo periodo se realizaron 1.123 convenios firmados con las UE para obras de integración, lotes con servicios y viviendas y 199.811 personas seleccionadas para la línea Mi Pieza. Las obras de infraestructura social promovidas por la Mesa Nacional de Barrios Populares contemplan la creación de espacios deportivos, centros comunitarios, centros de salud, centros de cuidado para la primera infancia, además de la infraestructura barrial consistente en asfaltado de calles, alumbrado, parquización, desagües pluviales, plazas, recolección de residuos, paradas de transporte público, etc.

Según el Observatorio de Barrios Populares, están contabilizados en el ReNaBaP a marzo de 2023, 5.687 barrios populares que abarcan 590.276.330 m<sup>2</sup> de superficie, donde se encuentran construidas 1.061.208 viviendas. Gran parte de esta población requiere de acceso a servicios básicos (luz, agua, gas, cloacas), regularización dominial, mejoramiento de los hogares, trazado de calles. El 69,87% de los hogares está a cargo de mujeres, y en el caso de hogares monoparentales, el 87,15% de la población es femenina.

En su mayoría son barrios que cuentan con organizaciones sociales y de trabajo comunitario con quienes la SISU articula, recepta demandas e iniciativas de obra pública para ser ejecutada en el territorio. Esta política combina múltiples actores en su diseño, ejecución y monitoreo. En todas las instancias, bajo el lema de «datos abiertos» son publicitadas las acciones, ejecución presupuestaria y avances de obra<sup>5</sup>. La definición de las intervenciones es resuelta desde el territorio, otorgando protagonismo a los/as habitantes de los barrios populares. Las auditorías son ejecutadas por colegios profesionales y universidades nacionales.

La impronta local de la política, pero con alcance federal, requiere otro tipo de institucionalidad, como señala la propia SISU:

*Solo una nueva estatalidad, basada en la participación y la gestión popular, puede garantizar la sostenibilidad de la política de integración socio urbana. En este marco, impulsamos diferentes instancias de participación en los barrios, para garantizar el seguimiento y la participación de las y los vecinos en la implementación de las políticas (SISU, 2023, p. 42).*

En este sentido, la articulación con las organizaciones sociales de la EPC en los territorios, las mesas barriales y los talleres participativos deberían funcionar como instancias de generación de proyectos de obra y mejoramiento socio-urbano. Esa estructura debe convivir con los formatos clásicos de la burocracia verticalista. Depende, en ese marco, que la convivencia dentro de

<sup>5</sup> <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informesyestadisticas>

las estructuras estatales entre funcionarios de oficina e implementadores de la política provenientes de los sectores populares organizados, se guíe por criterios de representación política, demanda popular y organización territorial, para que el instrumento estatal no devenga en otra herramienta de regulación y control de las poblaciones.

#### **4.1.2. Los movimientos sociales gestionando y tensionado en el Estado**

El proceso de lucha por el reconocimiento de los barrios populares y la construcción de la SISU es un caso de estudio en sí mismo, como innovación política, económica y cultural de los y las trabajadoras de la EP. Tiene una dimensión simbólica muy importante, porque logró instaurar el concepto de «barrios populares» luchando contra una historia de estigmatización de las villas y asentamientos urbanos, habitado por «los peores» como titula su libro el dirigente popular del MTE, Juan Grabois. El nombre hace referencia directa a los estereotipos y estigmas que pueblan el sentido político hegemónico respecto de los habitantes de los barrios populares de en Argentina: «vagos», «chorros», «ocupas», «planeros», «violentos», «gente manipulada» por los «gerentes» de la pobreza.

Esa demanda por el reconocimiento de un techo para vivir se materializó en una herramienta legal para proteger a los barrios de posibles desalojos, otorgando el Certificado de Vivienda Familiar como instrumento que reconoce su residencia y habilita a diversos trámites legales, incorpora la participación de las trabajadoras de la EP en el relevamiento de esos barrios y su georreferenciación, y la incorporación de las cooperativas de la EP como responsables de la realización de buena parte de las obras en los barrios.

La gestión popular aparece como una de las principales novedades de este dispositivo de intervención social. En reiterados informes se menciona que el sector al que se dirige la política es a los trabajadores de la EP. Ahora, el rol que estos asumen en el marco de la política permite pensar el discurso estatal de promoción de la economía popular desde diferentes ámbitos: 1-reconocimiento de un sector social organizado, empobrecido, que autogestiona sus medios de subsistencia, y por lo tanto principal fuente de diagnóstico; 2-representación política, en tanto promueve la participación de las organizaciones locales preexistentes como concedoras no solo de las necesidades de los territorios, sino de sus usos, dinámicas, y las posibles soluciones a sus problemáticas, etc.; 3-capacidad de gestión y de trabajo, puesto que contempla la contratación de cooperativas o grupos asociativos locales que nuclean a trabajadores de la economía popular.

Un dato no menor es que la SISU está encabezada por Fernanda Miño, una referente de la economía popular perteneciente al Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), que integra la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). Este aspecto también es destacado por Canelo y Castellani (2016), quienes señalan que a diferencia del gobierno de Mauricio Macri (2016-2019), donde la estructura del Estado fue ocupada por miembros de la elite social y económica, durante la gestión de Alberto Fernández (2020-2023) esos cargos fueron ocupados por referentes de las organizaciones populares. Justamente es la UTEP una de las organizaciones gremiales del sector que mayor compromiso y dinamismo ha volcado sobre esta política, reivindicada como una conquista de los sectores populares, y al mismo tiempo

una herramienta para disputar dentro del propio estado, como bien lo plantea Thwaites Rey (2004). En palabras de Miño:

*Por eso siento y asumo esta enorme responsabilidad con mucho orgullo y fe, porque sé que es la posibilidad de mejorarle la vida a muchísimas personas, pero también la de demostrar con hechos concretos que la política es una herramienta de transformación y de servicio a quienes peor la están pasando. Quienes venimos de los sectores populares y las organizaciones sociales sabemos que es el territorio el que nos mantiene en alerta para no errar en el camino de la gestión. Nos reconfirma la misión que nos fue encomendada por el sector por el cual llegamos a encabezar ciertos procesos y áreas dentro del Estado. Y también demuestra que somos parte de la solución a los problemas más profundos de nuestro país (Fernando Miño, 4 de noviembre de 2020).*

La propia UTEP reivindica la concreción de esta política como parte de los logros de los y las trabajadoras de la economía popular:

*La UTEP viene dando muestras de avance en la formalización del gremio que representa a cientos de miles de compatriotas que trabajan en la economía popular. En estos años de lucha, se han ido consiguiendo múltiples conquistas para el avance de nuestros derechos: 2021: Personería Social, Reconocimiento del Ministerio Nacional de Trabajo; 2016: Ley de Emergencia Social, Registro Nacional de la Economía Popular y Salario Social Complementario; 2018: RENABAP y Ley de Integración Socio Urbana, Relevamiento nacional de los 4.416 barrios populares (UTEP, 2022).*

### 4.1.3. Voces territoriales

El discurso de los operadores o coordinadores territoriales es central para comprender parte del funcionamiento diario de este instrumento institucionalizado de la EPC. En ese sentido, el diseño de la política fue producto de las negociaciones sostenidas por la Mesa Nacional de Barrios Populares y el Ministerio de Desarrollo Social. En 2020 se pone en funcionamiento, y los dos años siguientes logran llevar a cabo numerosas obras en articulación con los diferentes niveles de gobierno y la organización comunitaria de los barrios intervenidos. La dinámica de trabajo «ideal» es que el plan de urbanización e integración social surja desde los propios territorios. Como lo señala una implementadora de la SISU en Córdoba:

*o sea, los técnicos tienen que ir al territorio. No puede haber esa separación de lo que es el estado pensado desde las oficinas, al Estado bajando a los territorios. Entonces, yo creo que los equipos territoriales y las provincias hacen esa lectura y hay una apertura para reacomodar. Es realmente el territorio el que reacomoda la política. Para mí hay una apertura muy grande a eso, que yo no sé si funciona así en otros espacios del Estado. Sí me parece que todavía se está reacomodando. Insisto que es una secretaría nueva, pero apunta a eso (Registro de entrevista «implementadora 1», 11-04-2023).*

La cita anterior resalta la importancia de la presencia en el territorio, el papel de los equipos territoriales y la adaptación de las políticas a las realidades locales. Se plantea la necesidad de un reacomodamiento de la política y sugiere que hay una apertura y proceso de ajuste en curso en la Secretaría mencionada.

Por otro lado, el testimonio de una trabajadora de la EPC en una toma de tierras, que luego devino en barrio popular, también expresa con énfasis la aceptación que tiene en las poblaciones este formato de construcción de la «casa común». No solo constituye un escenario de efectivización de derechos, sino también de respeto a las formas de vida locales. Lo que se advierte en este discurso es la integralidad que ofrece la política, desde la expropiación de las tierras donde se encuentra asentado el barrio, el mejoramiento de la traza urbana y la creación de espacios para trabajos comunitarios. En el testimonio también se recupera que fue la propia organización y los trabajadores organizados quienes llevaron a cabo el proceso de construcción.

*hay una decisión más fuerte en lo político de apoyar este proyecto y este barrio y es así como llegamos a la ley de expropiación de estas tierras... el Estado la primera vez que intervino fue a través de esta obra y que, por suerte, como organización, pudimos ser unidad ejecutora. Todos los vecinos nos abrazábamos y festejábamos porque sabíamos que era seguridad en la tenencia de nuestra casa, de nuestras viviendas y que no existía ya la posibilidad de un desalojo. Este es un proyecto de obra temprana, que es un equipamiento para el barrio, consiste en dos talleres, para artesanías y textiles, baño, cocina y un salón sum que va a ser dedicado para usos múltiples... Es una edificación absolutamente diferente. Cada vez que nos visitan desde la Secretaría de Integración socio-urbana, eso es lo que nos marcan, una construcción no tradicional... nos enfrentábamos a una obra muy grande, como rama y como organización, era nuestra primera experiencia en una obra grande... esto es el principio de un sueño, del sueño del barrio, capaz es importante para otros barrios en el país porque ven que se empieza a hacer realidad una ley, que es la ley de regularización dominial, las leyes no sirven de mucho si quedan solo en un papel y la ley es para esto, para que nuestros barrios tengan más dignidad, para que nuestros barrios puedan acceder a una mejor calidad de vida, pensarnos dentro de la ciudad, como parte de la ciudad y no ser distintos a otros barrios (Tierra para la Vida Digna, Sandra González<sup>6</sup>, vecina Toma Parque Las Rosas, Córdoba, 5-11-2021).*

En estos testimonios se advierten cómo quedan materializados esos desplazamientos semánticos que estigmatizaban y paralizaban a los sujetos, nombrándolos como «planeros» que viven en lugares «marginales», «asentados» en lugares transitorios, a pesar de llevar ahí entre 20 y 30 años; hacia nuevos lugares de subjetivación política, primero como «trabajadores», reconociéndolos/as como parte de una economía que no es pública ni privada, luego incorporándolos/as a la ejecución de una política de urbanización promovida por ellos/as mismas y, finalmente, erigiendo sobre esas tierras «marginales», ahora devenidas «barrios populares», un sostenido proceso de integración urbana.

Sin embargo, esta política constituye una experiencia llena de tensiones y contradicciones que enfrenta un escenario desafiante debido al alto nivel de polarización política en el país, lo que pone en peligro su continuidad.

Algunos aspectos que emergen del análisis y discusiones con las personas que formulan la política, coordinadores/as e implementadores/as barriales, y trabajadores/as involucrados/as en las obras de la SISU destacan que, por ejemplo, a pesar del federalismo promulgado por la

<sup>6</sup> Delegada de Córdoba en la Mesa Nacional de Barrios Populares.

secretaría, esta no es ajena a la histórica dinámica centralista de gobierno en Argentina, por lo que las demandas e iniciativas territoriales locales se encuentran, muchas veces, a contramano de lo que termina disponiendo la administración central que gestiona en la capital del país, Buenos Aires.

Otro de los aspectos preocupantes es cuando los gobiernos locales han generado propuestas de obras en el marco de la SISU, pero luego asumieron la dirección de las mismas a través de convenios celebrados con empresas urbanistas (y su consecuente impacto en la mercantilización del suelo urbano) y convocaron a trabajadores/as beneficiarios/as de programas sociales a trabajar en las obras previstas, como parte de la contraprestación laboral por la asistencia recibida. Es justamente esta lógica la que denuncia y se diferencia la EPC al señalar lo siguiente:

*acá la Toma de Parque Las Rosas viene teniendo un impacto fuerte en la zona, primero como organización y como cooperativa que podemos llevar adelante obras que en algún momento solo estaban pensadas para esos contratistas gigantes que trabajan con provincia, con nación, con la patria contratista y hoy es la cooperativa la que interviene en nuestro barrio, y eso impacta de una manera fuerte (Sandra González, vecina Toma Parque Las Rosas, Córdoba, Radio La Ranchada, 18-3-2023).*

El impacto que se menciona en la frase se refiere a las consecuencias significativas que ha tenido la participación de la cooperativa en la zona. Al asumir el rol de organización y cooperativa, se les ha otorgado la oportunidad de realizar obras que antes solo estaban reservadas para los contratistas más influyentes y concentrados. Esto implica un cambio en la dinámica de poder y redistribución de los recursos económicos y disposición de los usos del suelo, como fue mencionado en la introducción. La frase también sugiere que esta transformación tiene un impacto fuerte en la comunidad. La intervención de la cooperativa en el barrio implica una mayor participación y toma de decisiones por parte de los/as residentes locales. En términos más amplios, esta frase resalta la importancia de la participación comunitaria y la creación de estructuras cooperativas como una forma de romper con la dependencia de los grandes contratistas y permitir un mayor control local sobre los procesos de desarrollo y fortalecer la participación y la autogestión. En definitiva, el impacto local de ese tipo de intervenciones ha afectado significativamente la organización comunitaria, el trabajo territorial de las organizaciones, y especialmente el desplazamiento del significado logrado sobre villas y asentamientos como barrios populares.

Lo advertido hasta esta instancia reclama profundizar hipótesis de trabajo futuras, como lo es una comparación entre las iniciativas promovidas por la SISU y su estructura regional y las organizaciones sociales, y, por otro lado, la afectación presupuestaria que hacen los gobiernos locales en el marco de la ley de barrios populares y los mecanismos institucionales que provee la SISU.

Como síntesis de los resultados obtenidos tanto de la recuperación del proceso de luchas de las organizaciones de la economía popular y su repercusión en las políticas públicas (4.1); el análisis específico de una política gestada por las organizaciones populares (4.1.1); la presencia de las organizaciones populares en el Estado (4.1.2); y las voces de los y las trabajadoras de la economía popular ejecutando las políticas públicas (4.1.3), en el siguiente cuadro son recuperadas las siguientes ideas fuerza:

**Cuadro 1: Principales resultados**

<b>Ejes</b>	<b>Principales Resultados</b>
4.1 Economía Popular y políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-reconocimiento de un sector social organizado, empobrecido, que autogestiona sus medios de subsistencia, y por lo tanto principal fuente de diagnóstico</li> <li>-representación política, en tanto se consolida la participación de las organizaciones locales preexistentes como conocedoras no solo de las necesidades de los territorios, sino de sus usos, dinámicas, y las posibles soluciones a sus problemáticas</li> <li>-expresa la relación de conflicto, movilización y negociación entre organizaciones populares y Estado</li> <li>-visibiliza el grado de permeabilidad estatal de las demandas populares traducido en políticas públicas</li> </ul>
4.1.1 Política pública de la economía popular	<ul style="list-style-type: none"> <li>-incorpora la participación de las trabajadoras de la EP en el relevamiento de los barrios populares</li> <li>-la gestión popular aparece como una de las principales novedades de este dispositivo de intervención social</li> <li>-reconoce las condiciones de trabajo precarias y el déficit habitacional y acceso a servicios básicos de integración urbana</li> </ul>
4.1.2 Organizaciones populares en el Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>-las exigencias de que la toma de decisiones se guíe por criterios de representación política, demanda popular y organización territorial, para que el instrumento estatal no devenga en otra herramienta de regulación y control de las poblaciones.</li> <li>-el reconocimiento de la capacidad de gestión y de trabajo de las organizaciones de la EPC, puesto que contempla la contratación de cooperativas o grupos asociativos locales</li> <li>-el diseño de políticas gestadas "desde abajo" y no desde las elites administrativas</li> </ul>
4.1.2 La política en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>-incorporación de las cooperativas de la EPC como responsables de la realización de buena parte de las obras en los barrios.</li> <li>-reivindicada como una conquista de los sectores populares, y al mismo tiempo una herramienta para disputar dentro del propio estado</li> <li>-importancia de la presencia en el territorio, el papel de los equipos territoriales y la adaptación de las políticas a las realidades locales</li> </ul>

**Fuente: elaboración propia**

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este texto se ha abordado el surgimiento y la evolución de los movimientos sociales en Argentina, específicamente el Movimiento Piquetero y la posterior conformación de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). Estos movimientos surgieron como respuesta a las consecuencias del neoliberalismo y la crisis económica en el país, que llevaron a la pobreza y el desempleo estructural. A lo largo de

los años, los movimientos populares se fueron articulando y consolidando, buscando la integración de los y las trabajadoras desocupadas y luchando por el reconocimiento de sus derechos.

La conformación de la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU) fue un hito importante en este proceso. Esta iniciativa, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, se encargó de coordinar y llevar a cabo políticas públicas dirigidas a los barrios populares y a los sectores más vulnerables de la sociedad. A través del Relevamiento Nacional de Barrios Populares y la ley de regularización dominial de barrios populares, se buscó mejorar las condiciones de vida de las personas que habitaban en estas áreas y brindarles acceso a servicios básicos, infraestructura y oportunidades económicas.

En el plano de la «batalla cultural» y la dimensión semántica de todo desarrollo económico y político, el nacimiento de la SISU logra institucionalizar un largo proceso de lucha de los sectores autoidentificados como Economía Popular. Retomando las dimensiones de análisis propuestas al inicio de este artículo, se puede afirmar que:

- El ReNaBaP y la SISU se erigen como una victoria de la EPC en el desplazamiento semántico desde las nociones de villa miseria, asentamiento, toma de tierra, etc., hacia el nuevo concepto de Barrio Popular. Dicho movimiento supone no sólo el reconocimiento y posterior accionar estatal ante una problemática territorial de necesidades básicas insatisfechas invisibilizada por décadas en el país, sino que también sienta bases simbólicas de relevancia para avanzar en la transformación de una mirada estigmatizante sedimentada sobre estos territorios. Esta última postula que los asentamientos informales constituyen lugares de peligrosidad, delincuencia, degradación y quedantismo (Ferrero, 2018); y transfiere esas mismas cualidades a sus habitantes en una postura y accionar criminalizante sobre esas personas. Ante ello, el registro formal de los Barrios Populares, su georreferenciación y la identificación de las viviendas bajo los Certificados de Vivienda Familiar (que permitieron en muchos casos que los habitantes de los Barrios Populares tengan domicilio en sus Documentos Nacionales de Identidad y que accedan a servicios básicos a su nombre) construyen un nuevo sentido sobre estos territorios, aportando al reconocimiento simbólico y material de la condición ciudadana de sus habitantes y coadyuvando al proceso de lucha por el acceso a derechos básicos.
- En este mismo sentido, el incipiente proceso de formalización de los Barrios Populares junto con la incorporación de las cooperativas de trabajo de la EPC en las obras públicas de integración y regularización, implican, también, un desplazamiento desde acepciones estigmatizantes tales como «planeros», «choriplaneros», «vagos», «ocupas», hacia el reconocimiento efectivo de la condición de trabajadores y trabajadoras integrantes de la Economía Popular. Más aún, en muchos casos dichos/as trabajadores/as asumieron un carácter protagónico en las tareas promovidas desde la SISU. No está de más aclarar que se trata de una transformación de sentido de suma relevancia para la subjetividad del pueblo argentino, dado que a diferencia de lo acaecido en otros países hermanos, el «trabajo» y la condición trabajadora han constituido desde el despliegue del proyecto peronista en la década de 1940 un eje central de identificación y subjetivación para las grandes mayorías.

- En relación a los arreglos institucionales, se enumeraron a lo largo de este artículo las leyes promulgadas, sus respectivas reglamentaciones y el entramado de dependencias estatales involucradas en su ejecución. Dicho andamiaje institucional, que articula los planos ejecutivo, legislativo y judicial, ha sido un logro clave de la lucha de la EPC.

Pero, además, interesa remarcar aquí que la SISU ha trabajado en estrecha colaboración con las organizaciones sociales y comunitarias de la Economía Popular, promoviendo la participación de la comunidad en la toma de decisiones y en la ejecución de las obras. Junto a ello, ha establecido mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, publicitando las acciones y avances de obra.

Sin embargo, este proceso de integración de los movimientos sociales en el Estado no ha estado exento de tensiones y desafíos. La coexistencia de las estructuras estatales tradicionales con la participación de los sectores populares organizados ha generado conflictos y requerido la construcción de una nueva estatalidad basada en la participación y la gestión popular. Es fundamental que la representación política, la demanda popular y la organización territorial guíen las decisiones y acciones dentro de las instituciones estatales, evitando que se conviertan en instrumentos de control y regulación de la población.

El proceso de conformación de la Economía Popular como movimiento social y su posterior inserción en el Estado -en este caso particular a través de la SISU- ha representado un avance significativo en la lucha por la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables en Argentina. Sin embargo, persisten desafíos en cuanto a la consolidación de una nueva estatalidad que garantice la participación y la representación de los movimientos populares en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas, esto es, la construcción de una política popular y comunitaria.

La trayectoria de lucha sostenida por la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), desembocó en un instrumento de política pública novedoso no sólo por ser ideado y gestado desde la calle, de manera organizada y sostenida por los movimientos sociales, sino también por las características que asumió el Registro Nacional de Barrios Populares y la Secretaría de Integración Sociourbana a nivel federal. En ese marco, constituye un desafío para las distintas organizaciones populares mantener el diálogo y la participación en la implementación de las políticas, atendiendo a las demandas de los territorios antes que a las urgencias institucionales; sostener el principio de co-creación de políticas para la EPC, de modo tal que se reconozca la experiencia que los movimientos sociales aportan al proceso, y permitir que sus voces tomen preeminencia para de las decisiones y acciones estatales; continuar con programas de formación comunitaria e integración sociourbana en los territorios, ya que promoverá la participación de las comunidades en la implementación de la política, y en su evaluación; y establecer mecanismos de transparencia de cara a la sociedad, en tanto fortalece los procesos de legitimación de la articulación de movimientos sociales y Estado.

## 6. REFERENCIAS

- AA.VV. (2020). *Plan de Desarrollo Humano Integral. Propuestas para la Argentina postpandemia*. Disponible en: <https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/wp-content/uploads/2021/07/Plan-de-Desarrollo-Humano-Integral.CORREGIDO.pdf>
- Almeida, P. (2020). *Movimientos sociales: la estructura de la acción colectiva*. CLACSO.
- Almeida, P. y Cordero Ulate, A. (Eds) (2017). *Movimientos sociales en América Latina. Perspectivas, tendencias y casos*. Colección Democracias en Movimiento. CLACSO.
- Avalle, G. (2009). Clases y territorio: construcción de subjetividades en los movimientos sociales. *Revista de Antropología Avá*. 14, 69-84.
- Avalle, G. (2010). *Las luchas del trabajo: sentidos y acciones de docentes, meretrices y piqueteros en Córdoba*. EDUCC.
- Avalle, G. (2019). El procesamiento estatal de las demandas populares. El caso de Córdoba, Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*. 165, 29-44.
- Avalle, G. (2020). Sindicatos y movimientos sociales. Una confluencia teórico metodológica desde Latinoamérica. *Revista Sociología del Trabajo*. 97, 71-83.
- Boggs, C. (2014). *Social Movements and Political Power: Emerging Forms of Radicalism in the West*. Temple University Press. Published online by Cambridge University Press.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). *Informe de investigación 1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Observatorio de las elites argentinas. IDAES-UNSAM.
- Chihu Amparán, A. y López Gallegos, A. (2004). El análisis de los marcos en la obra de William Gamson. *Estudios Sociológicos*. 21(2), 435-460.
- Coraggio, J. L. (2020). *Economía social y popular: conceptos básicos. Contribuciones de Consejeros. Serie de Documentos*. Argentina. Ministerio de Desarrollo Productivo. INAES.
- Della Porta, D. y Diani, M. (2012). *Los movimientos sociales*. Editorial Complutense.
- Eizaguirre, S. (2016). De la innovación social a la economía solidaria. Claves prácticas para el desarrollo de políticas públicas. *CIRIEC-España*. 88, 201-230.
- Ferrero, M. M. (2018). *Ciudad capitalista, gobierno y resistencias. Un estudio de casos múltiples de Asunción (Paraguay), Córdoba (Argentina) y La Paz (Bolivia)*. Tesis del doctorado en Estudios Sociales de América Latina. Universidad Nacional de Córdoba.
- Gaiger, L. I. (2004). A economia solidaria no Brasil e o sentido das novas formas de produção nao capitalista. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*. 4(8), 9-34.
- Griffing, B. (2018). *The Power of Protest: A Visual History of the Moments That Changed the World*. Sourcebooks.
- INDEC (2023). *Condiciones de vida vol.7 n° 4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2022*. Disponible en [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_03\\_2302A7EBAFE4.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2302A7EBAFE4.pdf)

Jiménez, J. (2016). Avances y desafíos de la economía social y solidaria en Ecuador. En C. Puig. (Ed). *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. 107-139. UPV/EHU.

Quijano, A. (2007). ¿Sistemas alternativos de producción?. En J. L. Coraggio (Ed) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. 145-164. Universidad Nacional de General Sarmiento, Altamira Editores.

Ricketts, A. (2012). *The Activists' Handbook: A Step-by-Step Guide to Participative Democracy* Get access Arrow. Zed Books.

Rodríguez, M. C. y Ciolli, V. (2011). Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas en este recorrido. *Org & Demo*. 12(1), 27-46.

Singer, P. (2002). *Introdução à Economia Solidária*. Fundação Perseu Abramo.

Singer, P. (2009). Relaciones entre sociedad y estado en la economía solidaria. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. 33. 51-65.

Strada, J. (2012). Debates al interior de la economía social: la reconfiguración neoliberal y la visión regeneradora de las políticas sociales. Papeles De Trabajo. Centro De Estudios Interdisciplinarios. *Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural*. 24, 49-72. <https://doi.org/10.35305/revista.v0i24.95>

Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la co-producción y en la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*. 3, 1-38.

## 7. ANEXO: DOCUMENTOS ANALIZADOS

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2021). *Asignación Universal por Hijo/a, Discapacidad y Embarazo. Reporte de Monitoreo Primer Trimestre 2021*. Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/reporte\\_de\\_monitoreo\\_auh\\_1deg\\_trim\\_de\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/reporte_de_monitoreo_auh_1deg_trim_de_2021.pdf)

González, S. (18 de marzo de 2023). *Barrio Toma Parque Las Rosas, una experiencia de construcción e integración sociourbana*. Radio La Ranchada. <https://laranchada.com.ar/barrio-toma-parque-las-rosas-una-experiencia-de-construccion-e-integracion-sociourbana/>

Grabois, J. (8 de febrero de 2015). *Argentina. ¿Qué es la CTEP? Resumen Latinoamericano*. <https://www.resumenlatinoamericano.org/2015/02/08/argentina-que-es-la-ctep/>

Mesa Nacional de Barrios Populares. (2019). *Hacia una política de integración urbana de barrios populares*. UTEP. [https://utep.org.ar/public/integracion\\_urbana](https://utep.org.ar/public/integracion_urbana)

Ministerio de Desarrollo Social Argentina. (04 de noviembre de 2020). *Fernanda Miño: Tenemos la enorme responsabilidad de trabajar en la integración de más de 4400 barrios populares*. Entrevista. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/fernanda-mino-tenemos-la-enorme-responsabilidad-de-trabajar-en-la-integracion-de-mas-de>

Secretaría de Integración Sociourbana. (2022). *Informe de gestión 2022*. Ministerio de Desarrollo Social Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_de\\_gestion\\_anual\\_2022\\_sisu\\_01\\_mar\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_anual_2022_sisu_01_mar_2023.pdf)

Secretaría de Economía Social. (s/f). *Principales programas y acciones*. Ministerio de Desarrollo Social Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/economiasocial>

Tierra para la vida digna. (2021). *Campaña de Tierra para la Vida Digna. Toma Parque Las Rosas*. Encuentro de Organizaciones. <https://www.youtube.com/watch?v=3w-lUlxIZIM>

UTEP. (2022). *Nuestro Sindicato*. <https://utep.org.ar/nuestro-sindicato>