

Año 10
NÚMERO 22
AGOSTO 2020
Buenos Aires
Argentina



LA EMERGENCIA DE LA ECONOMÍA POPULAR EN LA CABA

MP
D

Revista Institucional
de la Defensa Pública
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

Año 10
Número 22
Agosto 2020
Buenos Aires
Argentina

ISSN 1853-5828

Director
Horacio Corti

Coordinador
Enrique Palmeyro

Publicación propiedad del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Edificio Dr. Arturo Enrique Sampay, México 890 (1097) CABA.

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires



Ministerio Público de la
Defensa
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Defensor General

Dr. Horacio Corti

Defensora General Adjunta**Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**

Dra. Graciela Elena Christie

Defensora General Adjunta**Penal, Contravencional y de Faltas**

Dra. Marcela L. Millán

Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Fernando Lodeiro Martínez

Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2

Dra. Mariana Beatriz Pucciarello

Primera Instancia**Defensoría N° 1**

Dra. Alejandra Lorena Lampolio

Defensoría N° 2

Dr. Pablo A. De Giovanni

Defensoría N° 3

Dra. María Lorena González Castro Feijóo

Defensoría N° 4

Dra. Cecilia Gonzalez de los Santos

Defensoría N° 5

Dr. Ramiro Joaquín Dos Santos Freire

Defensoría N° 6

Dr. Javier Indalecio Barraza

Fuero Penal, Contravencional y de Faltas**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Gustavo Eduardo Aboso

Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2

Dr. Emilio Antonio Cappuccio

Primera Instancia**Defensoría N° 1**

Dra. Patricia Beatriz López

Defensoría N° 2

Dra. Silvina Noemí Nápoli

Defensoría N° 3

Dra. María Andrea Piesco

Defensoría N° 4

Dr. Sebastián Zanazzi

Defensoría N° 5

Dra. Victoria Inés Almada

Defensoría N° 6

Dra. Marcela María Amelia Paz

Defensoría N° 7

Dr. Marcelino N. Civitillo

Defensoría N° 8

Dr. Matías Becerra

Defensoría N° 9

Dra. Andrea Demarco

Defensoría N° 10

Dra. María Florencia Zapata

Defensoría N° 11

Dra. Carolina Spósito

Defensoría N° 12

Dr. Javier Balmayor

Defensoría N° 13

Dra. Paula Lagos

Defensoría N° 14

Dr. Sergio J. Pistone

Defensoría N° 15

Dr. Miguel Talento Bianchi

Defensoría N° 16

Dra. Gabriela Marquiegui Mc Loughlin

Defensoría N° 17

Dra. Yanina Gabriela Matas

Defensoría N° 18

Dr. Juan Ignacio Cafiero

Defensoría N° 19

Dra. Bibiana Marys Birriel Moreira

Defensoría N° 20

Dra. Marina Recabarra

Defensoría N° 21

Dra. María Lousteau

Defensoría N° 22

Dr. Christian Federico Brandoni Nonell

Defensoría N° 23

Dra. Claudia Analía Rodríguez

Defensoría N° 24

Dra. María Laura Giusepucci

Secretaría General de Acceso a la Justicia

Dr. Mauro Riano

Secretaría General de Administración

Lic. Jorge Costales

Secretaría General Jurisdiccional de Coordinación Técnica

Dr. Javier José Telias

Secretaría General Jurisdiccional de Asistencia a la Defensa

Dra. Vanesa Ferrazzuolo

Secretaría General de Planificación

Dr. Francisco M. Talento

Secretaría Jurisdiccional de Derechos Humanos y Procesos Colectivos

Mg. María Alejandra Villasur García

- 5** **EDITORIAL**
Horacio Corti

Capítulo 1. ¿De qué hablamos cuando nos referimos a la Economía Popular?

- 9** **De la resistencia a la organización territorial. Los movimientos sociales como expresión de los trabajadores del siglo XXI**
Esteban "Gringo" Castro, Juan Carlos Alderete y Daniel "Chuky" Menéndez
- 13** **Trabajo y Economía Popular: categorías y supuestos en debate**
Johanna Maldován Bonelli
- 19** **Economía Popular: un fenómeno que llegó para quedarse**
Sonia Lombardo y Nahuel Sosa

Capítulo 2. Caracterización de la Economía Popular en la Ciudad de Buenos Aires

- 27** **¿Quiénes son? Características de la Economía Popular en la Ciudad de Buenos Aires**
Secretaría Letrada de Trabajo y Economía Popular del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires (MPD)
- 38** **Primer relevamiento de trabajadores de la Economía Popular de la Ciudad. Descripción de la experiencia y resultados iniciales**
Secretaría Letrada de Trabajo y Economía Popular del MPD y equipo del Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada (CINEA) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero
- 44** **Dossier. La venta callejera: una mirada en profundidad de una rama de la Economía Popular**
Johanna Maldovan Bonelli y Malena Victoria Hopp
- 47** **Presentación**
- 50** **La venta callejera en la literatura especializada. Algunos antecedentes**
Mariana Frega y Camila Ayelén Cecmac
- 53** **La venta callejera en la Ciudad de Buenos Aires**
Johanna Maldovan Bonelli
- 61** **Ser migrante y trabajar: una realidad con múltiples complejidades**
Guadalupe Hindi, Sofía Belcic y Joanna Sander
- 65** **La política pública por omisión. Desprotección y violencia institucional como rasgos fundamentales de la venta callejera en Ciudad Autónoma de Buenos Aires**
Malena Victoria Hopp
- 69** **Reflexiones jurídicas en torno a la venta callejera**
Berenice Timpanaro
- 73** **Experiencias internacionales de regulación del sector**
Florencia Corradi y Lucio Fernández Mouján

Capítulo 3. La Economía Popular en el marco del Derecho a la Ciudad y al Trabajo

- 83** **Los límites normativos de la Economía Popular**
Juan Grabois
- 90** **La Economía Popular, vinculación política partidaria en la dimensión legislativa**
Entrevista a Fernando "Chino" Navarro
- 93** **La Economía Popular como expresión de un nuevo mundo**
Entrevista a Roberto Andrés Gallardo
- 98** **Las representaciones sociales y la cultura política en torno a la Economía Popular**
María Alejandra Villasur García y Martín Rodríguez Villasur
- 104** **La Defensa Pública y la irrupción de la Economía Popular**
Entrevista a Ramiro Dos Santos Freire
- 110** **Economía Popular, políticas públicas y desarrollo**
Alejandro Casalis
- 118** **La institucionalidad de la Economía Popular**
Entrevista a Alexandre Roig
- 124** **Postales de la cuarentena por COVID-19 en la Economía Popular**
Equipo de la Secretaría Letrada de Trabajo y Economía Popular del Ministerio Público de la CABA

Capítulo 4. Hacia una Economía Popular sustentable

- 131** **Fundamentos del intercambio técnico con la Economía Popular. Un camino de ida y vuelta**
Enrique Palmeyro
- 140** **El contexto regional de la Economía Popular**
Entrevista a Ángel "Lito" Borelo
- 143** **Las empresas recuperadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: algunos apuntes**
Andrés Ruggeri
- 148** **La hora del movimiento de los trabajadores**
Juan Carlos Schmid
- 151** **Las raíces históricas de la Economía Popular en la Argentina**
Entrevista a Emilio Pérsico
- El contexto mundial**
- 159** **Después del neoliberalismo**
Joseph Stiglitz

La política pública por omisión. Desprotección y violencia institucional como rasgos fundamentales de la venta callejera en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Malena Victoria Hopp

Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Políticas Sociales y Licenciada en Trabajo Social (UBA). Investigadora del CONICET, del Instituto de Investigaciones Gino Germani y del Centro Cultural de la Cooperación. Sus temas de investigación son las políticas de promoción de la economía social y popular, trabajo y género.

"Ser pobre es triste", fue una de las primeras afirmaciones que con lágrimas en los ojos y la voz quebrada nos dijo Silvia, una vendedora ambulante de Once, cuando empezamos a conversar. Inmediatamente después, comenzaron los relatos sobre los abusos que sufren sistemática y cotidianamente por parte de los inspectores del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Policía de la Ciudad, que los persiguen, hostigan, provocan, denigran, maltratan y les sacan —"nos roban", denuncia— la mercadería que comercializan. Varias veces a lo largo de la charla grupal, la misma vendedora contó la situación que vivió un chico cuando estaba comprando en Once y al que un policía le tiró gas pimienta, por lo cual tuvo que correr desesperado hasta un supermercado para ponerse leche en el rostro y así intentar aliviarse: "Porque estás en la calle, creen que no sabemos qué hacer", replicó Silvia, en un esfuerzo por mostrar el valor del trabajo que realizan las vendedoras y vendedores de la vía pública; rescatar sus saberes y capacidades frente al poder policial y a la violencia que ejercen sobre ellos los representantes del Estado de la Ciudad, a partir de una situación de profunda desigualdad, desprotección y vulneración de derechos.

Hay gobiernos que piensan que hace falta limpiar a esa persona que está en la calle, porque piensan que, de esa manera, se presentan mejor ante a la sociedad. Tapando... Limpian-do, negando y pintando de colores. En todo ese transcurso, donde existen tipos del Ministerio de Ambiente y Espacio Público que se dedican a sacarles la mercadería o a negarles que se pueda vender en la calle, porque les dijeron: "Vos vas a trabajar dieciocho horas por día, le vas a pegar a ese vendedor, le vas a robar la mercadería y vas a hacer todo lo posible para que ese tipo no esté ahí parado" [Roberto, de 49 años, uruguayo. Trabaja en el Microcentro. Grupo focal N° 2].

Ante la pregunta sobre qué otras políticas públicas destinadas a este sector de actividad existen o qué prestaciones reciben en el actual contexto de la Ciudad de Buenos Aires o a nivel nacional, se hizo un silencio en el grupo. Cruzaron miradas extrañadas entre los vendedores que participaban hacia la coordinadora del grupo focal y, casi al unísono, respondieron: "Ninguna".

Solo uno de los participantes contaba con una pensión por discapacidad por diabetes con ceguera de un ojo y un subsidio habitacional que consiguió tras una acción judicial.

La precariedad y la casi inexistencia de políticas y regulaciones específicas abren el juego a la intervención de agencias estatales que parten de la consideración de la venta callejera como un problema que atañe al ordenamiento del espacio público o que directamente la definen como el ejercicio de una actividad ilegal y desleal que merece ser reprimida. Esta concepción se refuerza en la estigmatización de estos trabajadores, acentuada por los medios de comunicación¹ que solo en contadas ocasiones muestran la precariedad de las condiciones laborales de los vendedores y la brutal represión de la que son objeto, cuando escala algún conflicto en los lugares de venta más populares:

... claro, a veces la gente asocia el vendedor ambulante con un tipo promiscuo, un vago que cobra planes, que le tirás un pico y una pala y sale corriendo. Y no es así. Quizás en algunos casos, pero como en todo ámbito. [Mario, de 47 años, argentino. Trabaja en Retiro. Grupo focal N° 2].

En contraposición a la perspectiva de la economía popular que destaca la centralidad del trabajo y el aporte a los hogares que viven de esta actividad económica, las violencias y desprotecciones persistentes corren a la venta callejera y a quienes la ejercen del espacio simbólico del trabajo y del lugar de la ciudadanía, con los derechos y protecciones que implica el reconocimiento social, cultural e institucional.

Este corrimiento se expresa en el modo en que es abordada la actividad como objeto del Código Contraven-cional de la CABA, entendida como una irregularidad y penalizada por ocupar de manera indebida la vía pública, o por constituirse en una competencia desleal frente a otros comercios que realizan su actividad en locales de venta al público. Este modo de pensar la problemática del sector —así como de otros trabajos en la vía pública— es el resultado de la disputa entre distintos actores sociales con diferentes intereses y desiguales recursos de poder por imponer una visión del trabajo y de las formas de habitar la ciudad, que excluye a quienes encontraron en la venta callejera una forma de ganarse la vida.

En el caso de los trabajadores y las trabajadoras migrantes, provenientes de países limítrofes como Perú y Bolivia, y aún más en el caso de Senegal, las desigualdades y la desprotección se profundizan por la falta de documentación y la discriminación a partir de una política migratoria, cada vez más restrictiva por las trabas burocráticas, el tiempo y los costos que demandan los trámites. El requisito de cierta cantidad de años de residencia en el país para acceder a prestaciones de la seguridad social como la asignación universal por hijo o las pensiones, sumado a la burocracia estatal para gestionar las prestaciones, limitan la posibilidad de contar con derechos sociales básicos.

Las observaciones en los lugares de trabajo, las conversaciones informales y los grupos focales realizados permiten dar cuenta de la particular gravedad de la situación de la población senegalesa. En palabras de los vendedores y vendedoras con los que conversamos en las

1. La cuestión de la estigmatización y criminalización de la venta y los/as vendedores/as ambulantes en los medios masivos de comunicación es analizada en Fernández Álvarez (2019).

distintas instancias del trabajo de campo, los "morochos", "morochitos" o "negritos" son los que más sufren los abusos policiales y el decomiso de la mercadería que venden. Esto se debe a que se dedican a la comercialización de indumentaria, muchas veces bajo la lupa del control de la ley de marcas, pero también porque son objeto del racismo.

Luis: —A mí lo que me da más pena son los negritos, son distinta raza que Dios nos da, pero es un maltrato... Somos todos humanos. [...]

Encuestadora: —¿Les ha pasado que los detengan?

Silvia: —A los morochitos sí...

Aldana: —Sí, los tiran directo al piso como si hubiesen hecho algo y da pena ver esa situación. Están trabajando, no robando. Viene la policía, no te da derecho a decir ni una sola palabra, directamente te quita y te golpea [...]. [Trabajadores/as de Once. Grupo focal N° 1].

De las experiencias de violencia policial, persecución y acoso por parte del Ministerio de Espacio Público de la Ciudad y las dificultades diarias que relataron vendedoras y vendedores de Once, en gran medida migrantes peruanos y bolivianos, podemos pensar que el racismo y la discriminación se ponen en juego en la intervención estatal, reforzando la precariedad de las condiciones laborales y la desprotección de estos trabajadores. Para quienes participaron de los grupos focales, la profundización de la política represiva por parte del Gobierno de la Ciudad se vincula con la creación de la Policía de la Ciudad y con la creciente intervención del Ministerio de Ambiente y Espacio Público como ente de control en las calles.

La promoción y protección del trabajo en la economía popular. Una mirada sobre la Ley de Emergencia Social

En un contexto de transformación regresiva de las políticas públicas con foco en la reducción del déficit fiscal en desmedro de la promoción y protección del trabajo y de una conflictividad social que fue en aumento

llegando a fin del primer año del gobierno de Mauricio Macri, en diciembre de 2016, se sancionó la Ley N° 27.345 que prorroga la emergencia social hasta 2019 y tiene como objeto "promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al trabajo en sus diversas formas".

La Ley de Emergencia Social, cuyo contenido final fue consensuado con el Gobierno Nacional y contó con amplio apoyo de distintos sectores sociales y políticos, fue el resultado de la movilización e impulso de distintas organizaciones sociales —principalmente Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)—, para lograr la representación gremial de estos trabajadores.

Las principales líneas de intervención que establece la Ley de Emergencia Social son:

- La creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario: un ámbito institucional en la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, que deberá determinar los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos planteados. Este Consejo se conforma por representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, y tres representantes de las organizaciones sociales.
- La institución del Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP). También en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, tiene como función inscribir a los trabajadores de la economía popular que serán alcanzados por los beneficios que establece la ley.
- La implementación del salario social complementario, una transferencia de ingresos mensual del valor de medio salario mínimo, vital y móvil, destinado a los trabajadores/as de la economía popular inscriptos en el RENATREP.

Si bien esta ley representa un importante avance en el reconocimiento formal de los trabajadores de la economía popular, a partir de la posibilidad de construcción de un Registro, de instrumentos de protección social del trabajo en la economía popular y de un apoyo estatal concreto que se concibe como un complemento de ingresos del trabajo, su alcance efectivo fue muy limitado.

En cuanto a la cobertura del salario social complementario, los datos oficiales muestran que en el tercer trimestre de 2018 este alcanzó a 266.949 titulares,² un número muy reducido en relación con los potenciales destinatarios.

En lo que se refiere al Registro de Trabajadores y el Consejo de la Economía Popular, lejos de haber constituido una instancia de registro y visibilización de la economía popular, hasta el momento, ha quedado en una declaración de intenciones normativas.

Algo similar, sucedió con el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, que tampoco tuvo un funcionamiento efectivo en la definición de los lineamientos que permitirían alcanzar los objetivos de la ley en términos de garantizar plenamente los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular. En este sentido, no se instrumentaron intervenciones específicas para garantizar el acceso a una vivienda digna, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional tal como establece la Ley de Emergencia Social.

El Decreto N° 159/2017, que reglamenta la Ley N° 27.345, define la economía popular como "toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar" y señala que esta "se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo".

Además, explicita las funciones del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, entre ellas, el diseño de los criterios y mecanismos de

inscripción, admisión, clasificación y permanencia en el RENATREP, así como los requisitos de elegibilidad y priorización para acceder al salario social complementario, junto a los mecanismos de formalización, regularización y promoción de las unidades económicas de la economía popular. Todo ello, "priorizando aquellas personas afectadas en sus derechos humanos fundamentales y en situación de alta vulnerabilidad social, considerando especialmente a las mujeres".

Si bien la reglamentación otorga un amplio margen de acción y afirma la intención de avanzar en formas de registro, formalización y protección del trabajo en la economía popular, atendiendo a las situaciones de vulneración de derechos más urgente, finalizado el mandato de gobierno de Mauricio Macri, estos objetivos no han sido alcanzados.

Por otra parte, es importante señalar las tensiones y límites que plantea la priorización de situaciones de alta vulnerabilidad social para pensar un horizonte de fortalecimiento y consolidación del trabajo en la economía popular, entendido como una alternativa digna y socialmente legítima de ganarse la vida, en contraposición a la idea de una economía de la pobreza.

A la asociación sistemática de la producción de la economía popular con la pequeña escala y la baja calidad de sus productos, se suma también la estigmatización de sus trabajadores bajo la sospecha de ilegalidad y la consideración de estos como "vagos y dependientes de los planes sociales" difundida por los medios de comunicación dominantes. En el caso de los vendedores ambulantes de la CABA, la omisión de una política pública de promoción y protección abre el juego a la represión, arbitrariedad y abuso de poder de las agencias estatales locales, a la vez que obstaculiza el avance en la construcción de legitimidad y reconocimiento social, cultural e institucional de estas formas de trabajo.

2. Tablero de Planes, Programas Sociales y Prestaciones de la Seguridad Social. Febrero de 2019. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/planes_programas_sociales_y_prestaciones_ss_-2019.pdf