

De la CTEP a la UTEP. Disputas por la institucionalización de la economía popular en Córdoba (2013-2020)

María José Franco*
Hugo Rodrigo Serra**

Resumen

Desde un enfoque sociopolítico, en este artículo nos proponemos indagar aspectos del proceso de institucionalización de la economía popular (EP) en Córdoba, en el período que se extiende entre diciembre de 2013 y enero de 2020. Para ello, analizamos las acciones colectivas que protagonizó la CTEP hasta la constitución de la UTEP —junto con otras organizaciones sociales— y algunas características de las políticas sociales asistenciales y de empleo desarrolladas o implementadas a nivel local. En particular, nos preguntamos por el tipo de institucionalidad que se contribuyó a construir desde las organizaciones y desde las políticas sociales, qué características asumieron esos procesos y qué sentidos se disputaron sobre la economía, el trabajo, y el propio papel de las organizaciones sociales y del Estado. Como abordaje teórico, recuperamos aportes de una perspectiva pragmática de la política y articulamos los conceptos de institucionalización, acción colectiva y políticas sociales. En cuanto a la perspectiva metodológica, realizamos un análisis predominantemente cualitativo con triangulación de datos cuantitativos. Trabajamos con fuentes primarias y secundarias provenientes de publicaciones, documentos y entrevistas a referentes de las organizaciones sociales locales; y decretos, resoluciones e informes sobre las políticas sociales asistenciales y de empleo, municipales, provinciales y nacionales con aplicación local.

Palabras clave: economía popular, institucionalización, organizaciones sociales, políticas sociales

* Facultad de Ciencias Sociales/Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Correo electrónico: mariajosefranco2010@gmail.com

** Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María. Correo electrónico: hugorodrigoserra@gmail.com

Artículo recibido: 15/10/2022 Artículo aprobado: 03/02/2023
MIRÍADA. Año 15, N.º 19 (2023), pp. 35-64.

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO). ISSN: 1851 9431

From CTEP to UTEP. Disputes over Institutionalization on Popular Economy in Córdoba (2013-2020)

Abstract

From a socio-political approach, in this article, we investigate aspects of the process of institutionalization of the Popular Economy (PE) in Córdoba in the period between December 2013 and January 2020. We analyze CTEP collective actions in the process of establishing UTEP — along with other social organizations — and in the social assistance and employment policies developed at the municipal, provincial and national levels (that were locally applied). In particular, we wonder about the type of institutionality that organizations and social policies contributed to build, the characteristics these processes assumed, and the meanings that were disputed about the economy, the work, the role of social organizations and the State. As a theoretical approach, we recover contributions from a pragmatic perspective of politics and we articulate the concepts of institutionalization, collective action and social policies. Regarding the methodological perspective, we carried out a predominantly qualitative analysis with triangulation of quantitative data. We work with primary and secondary sources from publications, documents and interviews with representatives of local social organizations, and decrees, resolutions and reports on municipal, provincial and national social assistance and employment policies with local application.

Keywords: popular economy, institutionalization, social organizations, social policies

La emergencia de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011; el reconocimiento de una personería por parte del Estado a fines de 2015; la conformación del “Triunvirato de San Cayetano” —compuesto por la CTEP, el Movimiento Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa—; la sanción de la Ley de Emergencia Social (LES), que creó un salario social complementario (SSC) en 2016; y la conformación de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) en 2019 constituyen algunos hitos de un proceso de construcción y de disputa de una institucionalidad de la economía popular (EP) a nivel nacional en Argentina. La conformación de la CTEP Córdoba en diciembre de 2013, su despliegue en el espacio público a partir de 2016, la disputa por la sanción de una ley local para la EP, la creación del Programa de Fortalecimiento a la Economía Popular por parte del Gobierno provincial en 2019 y el nacimiento de la UTEP Córdoba forman parte de esa historia. Se trató de un proceso amplio y complejo cuyas raíces se fueron gestando en

años anteriores a 2011, que implicó la construcción de relaciones sociales y la movilización de recursos materiales y simbólicos en distintos niveles y escalas a lo largo de todo el país.

Como organización de las/os trabajadoras/es de la EP, la CTEP venía a instituir en el espacio público una identidad, pero también las demandas y necesidades de un sujeto con potencialidades organizativas, productivas, de desarrollo comunitario, de lucha y de gestión. Se trataba de trabajadoras/es que se reconocían en una historia de resistencia ante el embate neoliberal, “inventándose” actividades laborales para sobrevivir fuera del mercado de trabajo asalariado, recurriendo a programas sociales y demandas hacia el Estado como garante de la estructura de bienestar y protección al empleo. Si bien algunas/os de las/os integrantes del campo de la EP fueron parte de la historia de las organizaciones de desocupadas/os que irrumpieron en el espacio público a fines de los noventa y comienzos del nuevo siglo en demanda de empleo, hacia 2011 se construía otra trama organizativa que recuperaba una identidad y un modo de organización sindical.

Dichos procesos pueden inscribirse en el marco del despliegue, a nivel nacional, de un modelo neodesarrollista que, en el período 2003-2015, fue impulsado por un ciclo de gobierno de base popular que reivindicaba la centralidad del Estado —como oposición al sistema neoliberal—, con protecciones laborales y avances en derechos. Conducido por Néstor Kirchner (2003-2007) y por Cristina Fernández (2007-2015) desde el Frente para la Victoria, el Gobierno había promovido políticas sociales asentadas en una perspectiva de la empleabilidad que incluyeron el fomento de la asociatividad y el desarrollo de la economía social. Ello fue de la mano de una redefinición del campo multiorganizacional que implicó el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y un cambio en los modos de organización y en la relación del Estado con los colectivos de piqueteros (Pérez y Natalucci, 2012).

A nivel provincial, por su parte, desde 1999 asistimos a un período ininterrumpido de conducción de Unión por Córdoba —una coalición liderada por el Partido Justicialista local con alternancias en la gobernación entre José Manuel de la Sota y Juan Schiaretto—, que, a comienzos de siglo, promovió la reforma del Estado incorporando una racionalidad neoliberal. En términos de su relación con las organizaciones sociales, el período 1999-2015 fue centralmente de respuesta selectiva a demandas particulares a partir de políticas asistencialistas.

Diversas investigaciones han abordado la trama organizativa de la EP, la apuesta de constitución como sindicato de la CTEP y luego de la UTEP, el vínculo con otras organizaciones con las que conformó el Triunvira-

to de San Cayetano, su relación con la CGT (Confederación General del Trabajo) y con el Estado y las políticas sociales, en particular, a nivel nacional. Algunas de ellas se focalizaron en el trabajo identitario de la CTEP-UTEP y sus aportes a la construcción de unidad entre actores con distintas perspectivas político-ideológicas (Forni *et al.*, 2020). Si ciertos enfoques comprendieron a estos actores como un nuevo tipo de sindicalismo en el que el ingreso de CTEP a la CGT y el reconocimiento de sus derechos podría implicar un cambio en la manera en la que parte de este concebía la representación (Lazarte, 2017), otros, en Córdoba, entendieron que la búsqueda por constituirse como sindicato constituyó una “herramienta organizativa” (Cuella *et al.*, 2016) que tuvo como objetivo abrirse un espacio entre las clases trabajadoras a partir de la redefinición del concepto de trabajo (Perissinotti, 2020). Algunos estudios, asimismo, pusieron en diálogo la emergencia de la CTEP en procesos históricos más largos y la inscribieron como “los descamisados del siglo XXI” (Maldovan Bonelli *et al.*, 2017), como parte del “otro movimiento obrero” (Abal Medina, 2017), y describieron una redefinición de identificaciones y formas organizativas que validaban —al tiempo que tensionaban— el modelo sindical argentino tradicional (Natalucci y Morris, 2019). En diálogo con estos estudios, Bruno *et al.* (2017) reconocieron procesos de “innovación organizacional e institucionalización conflictiva” (p. 90)¹.

En sintonía con estas últimas perspectivas, en este artículo nos enfocamos en los procesos de institucionalización de la EP en Córdoba, en el período que incluye la creación de la CTEP local en diciembre de 2013 hasta la emergencia de la UTEP Córdoba en el espacio público, en enero de 2020. Para ello analizamos las acciones colectivas que protagonizó la CTEP Córdoba en el proceso de constitución de la UTEP —junto con otras organizaciones sociales— y las principales políticas sociales asistenciales y de empleo desarrolladas a nivel local, incluidas aquellas nacionales que fueron parte de la disputa de la CTEP a partir de 2016 y que se aplicaron localmente.

Inscribimos este trabajo en una perspectiva pragmática de la política desde la cual articulamos los conceptos de “institucionalización”, “acción colectiva” y “políticas sociales”. Con O’Donnell (1997), proponemos

¹ Algunos de estos trabajos analizaron estos procesos en el marco de la crisis del trabajo asalariado como modo de integración social, de las políticas desarrolladas por distintos Gobiernos, de las transformaciones de otros colectivos de trabajadoras/es, como la creación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y de las organizaciones de piqueteras/os y desocupadas/os de fines y comienzos del nuevo siglo, de las transformaciones en el campo sindical en esos años y con posterioridad a la asunción del gobierno de Néstor Kirchner, entre otras.

comprender las instituciones atendiendo a los “juegos” que realmente se practican y a las reglas formales e informales en el marco de las cuales estos se producen, como “una pauta regularizada de interacción conocida, practicada y aceptada (si bien no necesariamente aprobada) por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ella” (p. 224). En ellos, intervienen múltiples actores, con diferentes poderes y competencias, incluidos el Estado y las organizaciones sociales y sindicales.

Concebimos a estos procesos de institución desde una perspectiva que no los opone a lo contencioso de la acción. Desde ese enfoque, retomamos contribuciones de las discusiones sobre acciones colectivas y movimientos sociales producidas en el último siglo por perspectivas latinoamericanas; entre ellas, la comprensión de que la emergencia de una identidad viene a nombrar en el espacio público aquello que no estaba siendo visibilizado como tal (Natalucci y Morris, 2019). En tal sentido, supone una dimensión disruptiva, creativa y de disputa —propia de lo político— que implica construir un nombre en relación con un “otro” —esa alteridad que puede o no convertirse en antagónica— (Nardacchione, 2005); una forma organizativa en torno a objetivos comunes; la formulación de demandas; y el establecimiento de vínculos de solidaridad y de antagonismo con otros actores sociales, incluido el Estado, proceso en el que se inscribe el de acción colectiva de protesta. Con respecto al Estado, y en particular a las políticas sociales, su intervención en los procesos de institucionalización específicamente tiene que ver con la definición de pautas de interacción en torno a la distribución de un conjunto de bienes y servicios desmercantilizando —en diversos grados— algunos costos de supervivencia y reproducción de individuos y grupos (Esping-Andersen, 1993). Para ello las políticas estatales construyen relaciones y estructuras que son campos de disputa y de expresión de la lucha política (Thwaites Rey, 2010), de las que participan, entre otros actores, las organizaciones sociales y sindicales. En esas relaciones, se producen luchas en torno a la vinculación entre el trabajo y la pobreza, a la política y a determinados sujetos, objetos y medios para la satisfacción de las necesidades.

Desde este enfoque, nos preguntamos ¿qué tipo de institucionalidad se contribuyó a construir desde las organizaciones y desde las políticas sociales provinciales, municipales en Córdoba entre diciembre de 2013 y enero de 2020? ¿Qué características asumieron esos procesos? ¿Qué sentidos se disputaron sobre la economía, el trabajo y el propio papel de las organizaciones sociales y del Estado?

Como argumento vamos a sostener que, desde las organizaciones, las características que asumió en ese período la institucionalización de la EP

combinaron formas sindicales clásicas con otras más propias de las organizaciones sociales. Para la CTEP y la UTEP, se trató de un modo de visibilizar y de disputar su reconocimiento como trabajadoras/es de la EP que no accedían a los mismos derechos y protecciones que el resto y que vivían en condiciones de pobreza y precariedad. Desde el Estado, se fue construyendo un tipo de institucionalidad que, si bien fue reconociendo al trabajo como actividad central de quienes integran el campo de la EP, lo hizo a través de dispositivos principalmente concebidos desde una perspectiva asistencialista y, en menor medida, como protección de la fuerza de trabajo.

El artículo se organiza en cinco apartados. A esta introducción, en la que planteamos el problema, repasamos algunos antecedentes y explicitamos la perspectiva teórica de abordaje, le sigue un breve apartado en el que precisamos aspectos metodológicos. A continuación, analizamos la emergencia de la CTEP y de la UTEP Córdoba, y las principales acciones colectivas que se llevaron adelante en el período delimitado. En el penúltimo apartado, enfocamos el proceso de institucionalización desde la caracterización de algunos aspectos de las principales políticas en relación con la EP. Para terminar, en las reflexiones finales, relacionamos y ponemos a dialogar ambos procesos.

Aspectos metodológicos

En cuanto al abordaje metodológico, realizamos un análisis predominantemente cualitativo con triangulación de datos cuantitativos. Analizamos las acciones colectivas emprendidas por la CTEP Córdoba desde su nacimiento en diciembre de 2013 hasta la emergencia de la UTEP Córdoba en el espacio público en enero de 2020. Para ello, recurrimos a fuentes documentales, a publicaciones de las organizaciones en sus páginas web y cuentas de Facebook, a noticias, a discursos públicos, así como a entrevistas a referentes locales. Los datos cuantitativos sobre las acciones colectivas emprendidas por estos actores fueron construidos principalmente a partir de las publicaciones de Facebook de la CTEP.

Con respecto a las políticas sociales, trabajamos centralmente a partir de normativas e informes de políticas sociales asistenciales y de empleo municipales, provinciales y nacionales con implementación local a lo largo de este período. Dentro de este conjunto de políticas, consideramos aquellas que tuvieron como destinatarias/os a las personas trabajadoras sin empleo, incluidas quienes forman parte del campo de la EP, al mismo tiempo que aquellas específicamente orientadas a este sector y que han sido centrales en la disputa por la institucionalización de la EP². En particular, analizamos

² Priorizar un análisis de estas políticas en este artículo no supone desconocer la importancia

la LES, que creó el SSC a nivel nacional; el programa municipal de Servidores Urbanos; y los programas de Promoción del Empleo y de Fortalecimiento de la Economía Popular a nivel provincial.

Para el análisis, trabajamos en torno a dos dimensiones y algunas subdimensiones. Por un lado, las acciones de la CTEP-UTEP contenciosas y no contenciosas, dentro de las que nos enfocamos en a) la adscripción identitaria y el tipo de organización construida; b) las demandas y los formatos de protesta; c) el vínculo con otras organizaciones sindicales y sociales; d) la relación con el Estado; e) los sentidos en torno al trabajo, a la economía, al Estado y al papel de las propias organizaciones sociales. Por otro lado, las políticas sociales para la EP, con atención en los siguientes ejes: a) el ámbito institucional en el que se inscribe y la relación con las instituciones reguladoras del trabajo; b) los sujetos destinatarios de la política; c) los objetos y medios para la satisfacción de las necesidades; d) los sentidos en torno al trabajo y la relación entre el trabajo y la pobreza, la economía, el Estado y las organizaciones que promueven.

El surgimiento de la CTEP en Córdoba.

Las disputas por la institucionalización de la EP

En el marco de una política de expansión de la CTEP nacional y de creación de regionales en el país, el 16 diciembre de 2013, en el club Yapeyú de la ciudad capital, se lanzó la CTEP Córdoba. Instituyó una identidad que recuperaba como propia una doble inscripción: como organización popular que nucleaba a las/os excluidas/os del mercado de trabajo asalariado y como organización que reivindicaba para sí una identidad gremial. Se trataba de un colectivo que venía a proponer un nombre, a organizar y a representar a una gran porción de la sociedad —un sector de aquellos que “no tienen parte” (Rancière, 2007)— que no era nombrada ni reconocida como tal.

Como parte de la estructura de la organización interna, en 2013 se creó una Mesa Promotora encargada de formalizar vínculos y relaciones entre las organizaciones sociales que la integraban y hacia afuera con otras organizaciones políticas y movimientos sociales. Formaron parte de ella organizaciones con inscripción nacional, como el Movimiento Evita (ME) y Patria Grande (PG), y organizaciones locales, como el Encuentro de Organizaciones (EO), la Comisión Provincial de Tierras (CPT) y el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC). Además, en 2016, se sumaron el Movimiento de

de aquellas vinculadas a espacios como comedores y merenderos en torno a los cuales se desarrolló parte del trabajo territorial de las organizaciones que compusieron la CTEP y luego la UTEP, y que sería importante indagar para complejizar la comprensión de los procesos de institucionalización.

Trabajadores Excluidos (MTE), la radio comunitaria La Ranchada, la Mutual Mujica, el Movimiento Popular la Poderosa, la Dignidad, la agrupación Marta Juárez, Cartoneros Podemos, junto con otras asociaciones y cooperativas de trabajadoras/es de la EP.

El modo de organización que se instituyó siguió las características de la organización nacional, por rama de actividad, recuperando la forma sindical tradicional. En el discurso de las/os entrevistadas/os, se la describe en los siguientes términos: “estructura social” en la que se encuadran la mayoría de las cooperativas y que incluye labores en obras de infraestructura y servicios; “agraria”; “producción popular”, vinculada a ferias propias que se montan en barrios de la ciudad capital junto con otras más grandes, de las que también participan con productos de herrería, carpintería, jardinería, entre otros; “servicios sociocomunitarios”, como desmalezamiento y limpieza de canales, elaboración de alimentos y otros; “textil”; “comedores” y “merenderos”, principalmente sostenidos por mujeres (NA, entrevista, 18 de septiembre de 2017)³.

La particularidad de las actividades de estas ramas evidenciaba la presencia de algunas más propias de organizaciones sociales que de las sindicales tradicionales. Sin embargo, esto no fue vivido como un conflicto para la organización, sino que, por el contrario, constituyó parte de las actividades que propuso organizar y visibilizar para que fueran reconocidas como un trabajo y, por tanto, exigir derechos, protecciones y su inclusión en el resto de las instituciones vinculadas con el mundo laboral. En tal sentido, frente a un discurso que, en el mejor de los casos, las/os interpelaba como desocupadas/os —cuando no y en un sentido estigmatizante, como “plane-ras/os”—, la identidad de la CTEP recuperaba una negación: la exclusión producida por el mercado capitalista asalariado. La resignificaba y hacía emerger la creatividad y la afirmación de una identidad que las/os agrupaba y que permitía la construcción de la organización y de una identidad colectiva: autodefinirse como trabajadoras/es de la EP. La finalidad de esta actividad económica no era la acumulación de capital, sino la reproducción ampliada de la vida. En palabras de uno de sus referentes e integrantes de la Mesa Promotora de Córdoba,

Nosotros lo que hacemos es organizar a los compañeros que se inventaron su trabajo, no para distribuir las riquezas, porque no hay riqueza que distribuir, es para que unidos tengamos fuerzas para ganar derechos [...] disputarle trabajo a la economía de mercado, no volver a la economía de mercado. Para volver a la economía de mercado, tenemos que empezar a explotar a nuestros compañeros o

³ No se utilizan los nombres de las/os entrevistadas/os, en su lugar se utilizan letras.

echarlos. Porque, si hay veinte compañeros, seguramente, para que nos dé plata, a ese trabajo lo podemos hacer con diez. Entonces todas las cooperativas nuestras dan pérdida, van para atrás. No existe la lógica de la economía de mercado. Porque, apenas tenemos un poco más de plata, es para que venga otro a laburar (PM, entrevista, 24 de mayo de 2017).

Su proclamación como organización gremial e independiente de los partidos políticos fue, a juicio de quienes la integraban, una fortaleza política que le permitió nuclear a una diversidad de organizaciones sociales con distintas trayectorias, ideologías y perspectivas políticas en torno a procesos de trabajo. Sin embargo, estas diferencias complejizaron la representación de un sujeto heterogéneo. Si, en estos primeros años, las organizaciones coincidieron en sostener relaciones de oposición al Gobierno provincial y al municipal, la relación con el Gobierno nacional fue fuente de tensiones internas.

En ese marco, entre 2014 y 2015, la organización en Córdoba entró en un período de escasa actividad. Las acciones que realizaron fueron principalmente de formación interna, discusión y articulación con otros actores sociales, como la Mesa Provincial de Trabajo por los Derechos Humanos, la Universidad Nacional de Córdoba, el Foro Sindical de la provincia de Córdoba, el Espacio para la Memoria La Perla, entre otros. En este período, la agenda reivindicativa se centró en el hábitat y la vivienda, y, en octubre del 2014, se realizaron las Primeras Jornadas de Hábitat y Vivienda en la Universidad Nacional de Córdoba.

Hacia la sanción de una Ley de Emergencia Social y la ampliación de la construcción con otros actores sociales

La asunción de la presidencia de Mauricio Macri por la alianza Cambiemos en diciembre de 2015 fue de la mano de un cambio en la orientación del proyecto político nacional hacia uno neoliberal y de ajuste estructural. Esa redefinición respecto del proyecto precedente incluyó cambios en las políticas vinculadas a la economía social y popular hacia una perspectiva emprendedorista asentada en una programática ético-política neoliberal (Becerra *et al.*, 2019). A nivel provincial, en el segundo período de mandato de Schiaretti (2015-2019), se produjeron transformaciones en el vínculo entre el Gobierno y algunas organizaciones de la EP que incluyeron el ingreso de algunas/os de sus referentes a la gestión del Estado provincial y la creación de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, desde la que se promovieron algunos cambios en las políticas a las que accedieron las/os trabajadoras/es de la EP.

En el marco de estas transformaciones, algunos procesos nacionales y locales contribuyeron a dar impulso a un trabajo más colectivo y a la aparición de la CTEP Córdoba en el espacio público callejero. Entre ellos, se encuentran la apuesta a la obtención de una personería gremial por parte de la CTEP y la consecución —finalmente— de una social a comienzos de enero de 2016 (Resolución N.º 32, 2016); la federalización de la estructura nacional; la construcción de un proyecto de Ley de Emergencia Social y de una estrategia para su sanción en articulación con distintos actores sociales a nivel nacional y local; la lucha contra el ajuste; y la sanción de otras leyes para el fortalecimiento de la EP.

El proyecto de Ley de Emergencia Social elaborado por organizaciones del campo de la EP incluía la generación de un millón de nuevos puestos de trabajo en el marco del Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo⁴; el establecimiento de un Consejo de la Economía Popular —con participación de las organizaciones sociales y del Estado— bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) para establecer en un plazo no mayor a ciento ochenta días un salario social complementario (SSC); la creación del Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP); la declaración de la Emergencia Social en el territorio nacional por el término de un año y el incremento de un quince por ciento mensual en la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social (Franco, 2017).

La relevancia de la institucionalización en el Estado de las transformaciones que se proponían impulsar había constituido un aprendizaje y una experiencia transitada por algunas organizaciones sociales a nivel nacional y local en el marco de Gobiernos con orientaciones nacionales y populares que las habían convocado a la participación en la gestión del Estado. Entre ellas, de algunas de las que componían la CTEP y de aquellas con las que por entonces articuló acciones, como el Movimiento Barrios de Pie, integrante del denominado Triunvirato de San Cayetano (junto con la CTEP y la Corriente Clasista y Combativa). En ese camino, se desarrolló la campaña EmergenciaSocialYA+Dignidad+Trabajo como una estrategia política para visibilizar a las/os trabajadoras/es de la EP al tiempo que desarrollar una trama de relaciones e interacciones que involucraron a la CTEP, a organizaciones sindicales y sociales, a sectores de la Iglesia, a partidos políticos y a parte de la academia en torno a diversas acciones para la aprobación de la LES. Estas se desarrollaron a nivel parlamentario, en las calles a través de la movilización y el trabajo territorial, en espacios académicos, entre otros.

⁴ Con la incorporación del término “solidario”, el programa redefinía la denominación del Programa Ingreso Social con Trabajo, creado en 2009 dentro del Ministerio de Desarrollo Social.

Lanzada a nivel nacional tras una multitudinaria marcha que partió de la Iglesia de San Cayetano a Plaza de Mayo el 7 de agosto de 2016 y que contó con la participación, entre otros, de la CGT, la campaña se inscribía en un plan de lucha que vinculaba la demanda de “Paz, pan y trabajo” con la de “Tierra, techo y trabajo”, impulsada por el Papa Francisco.

Durante 2016, la CTEP Córdoba aportó a la campaña nacional principalmente con el fortalecimiento del trabajo territorial y la relación con distintos actores sociales (entre ellos, las organizaciones sociales que habían conformado el triunvirato a nivel local, la CGT y algunos sindicatos). Con algunos de ellos, articuló las convocatorias a la movilización para la aprobación de la LES y a la instalación de ollas populares en todo el país, bajo el lema “Mil ollas populares por un millón de puestos de trabajo”, entre los meses de agosto y noviembre de ese año (“Mil ollas populares por un millón de puestos de trabajo”, 2016).

Tabla 1. Acciones de protesta. Julio-diciembre (2016)

Actores	Tipo de Demanda	Demanda	Formato	Cantidad
CTEP, Organizaciones de vecinos, Defensa del consumidor	Nacional	“Contra el tarifazo”	Marcha	1
		LES Paz, pan y trabajo	Marcha	2
CTEP y/o con el resto del Triunvirato	Nacional/Local	LES Recursos para cooperativas (GECAL) Regularización de Ferias Populares y Programas Sociales (Municipalidad)	Marcha	1

Total de acciones: 4

Fuente: Facebook CTEP y noticias periodísticas.

La LES fue finalmente aprobada — con modificaciones respecto del proyecto originalmente presentado — como Ley de Emergencia Pública (Ley N.º 27.345, 2016) por el Congreso Nacional el 14 de diciembre de 2016 (desarrollamos algunos de sus aspectos en el próximo apartado)⁵. Ni su sanción ni

⁵ El Senado aprobó la emergencia social por 47 votos a favor y 11 en contra, la mayoría de integrantes de la bancada de Cambiemos (PRO-UCR).

su posterior reglamentación fueron resultantes de un proceso sencillo. Esta última finalmente se realizó mediante el Decreto N.º 159 en 2017, en el marco de una semana de una intensa movilización de organizaciones sociales y sindicales a nivel nacional, de la que la CTEP Córdoba también participó.

Durante ese año, también desarrolló otras acciones de protesta locales en sintonía con la agenda construida a nivel nacional. Entre ellas, su convocatoria a una jornada de lucha y movilización en el mes de agosto en demanda de recursos necesarios para mejorar las condiciones laborales de las cooperativas de trabajo. A partir de esas acciones, a algunas de ellas les habilitaron un acuerdo con la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del MTEySS para la conformación de una mesa de trabajo por el Programa de Empleo Comunitario y por el Programa de Trabajo Auto-gestionado. Asimismo, se consiguió que la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana de la Municipalidad receptara la voluntad de la CTEP de trabajar en el Programa de Servidores Urbanos —uno de los pocos programas de fomento de la asociatividad creado en gestiones anteriores y sostenido durante la intendencia de Ramón Mestre por la Unión Cívica Radical (2011-2019)— y el reclamo por la regularización de ferias populares de la ciudad (“Córdoba: Jornada de lucha por trabajo digno”, 2016). También participó de protestas junto con otras organizaciones sociales contra el aumento de tarifas de servicios públicos promovidos por el Gobierno nacional (“Una multitud marchó contra el tarifazo en Córdoba”, 2016) y de otras protestas contra el Gobierno municipal en demanda de participación en la construcción de viviendas en lotes sociales, como modo de contribuir a solucionar problemas habitacionales y de desempleo acuciantes en Córdoba (“Una federación nada residual”, 2016)⁶. En el marco de su apuesta a instituirse como organización sindical, la apelación a la unidad con la CGT a nivel local se expresó en diversos comunicados e instancias de diálogo. Sin embargo, la creación de la Secretaría de Economía Popular de la CGT Regional Córdoba en 2016, cuya conducción era ejercida por un dirigente de la Unión Obrera Ladrillera de Argentina (UOLRA) y militante

⁶ Durante la gestión de Luis Juez en la intendencia municipal (2003-2007), en sintonía con la apuesta nacional de promover espacios asociativos a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional - Primera Etapa, se acompañó el proceso de construcción de viviendas para personas desocupadas organizadas en cooperativas de trabajo en dos barrios de la ciudad. Sin embargo, se trató de un proceso complejo y de una política que luego se discontinuó. A nivel provincial, si bien entre 2003-2010, en el marco del programa “Mi casa, mi vida”, se desarrolló un plan de obras públicas para el traslado de las “villas” localizadas en zonas céntricas de la capital a “ciudades barrios” construidas en zonas periféricas de la ciudad, este no estuvo específicamente destinado a organizaciones de trabajadores desocupados (Franco y Serra, 2021).

del Movimiento Evita, generó tensiones internas en la CTEP Córdoba que se pusieron de manifiesto en un comunicado público en el que la organización expresaba no haber decidido incorporarse a ninguna Central —ni a otra confederación de trabajadoras/es ya existente— aunque sí consideraba “necesario, urgente y primordial seguir entablando diálogos con cada una de las expresiones del pueblo trabajador, fortaleciendo la unidad de nuestra clase” (CTEP Córdoba, 2016).

No obstante esas tensiones, el avance en las mesas de negociación valió el reconocimiento de la CTEP como organización sindical por parte de algunos gremios de la CGT. En un discurso público de octubre de ese año, el Secretario General de la CGT Córdoba se refería a la “incorporación” de la CTEP a la central (Pihen, entrevista, 19 de octubre de 2016). La inclusión de la EP a la CGT, sin embargo, fue limitada en el plano institucional en tanto no se plasmó en modificaciones de cantidad de delegaciones ni en sus afiliaciones ni estatutos (Franco y Serra, 2021).

La lucha contra el ajuste y por una ley local de fortalecimiento de la economía popular

A partir de la aprobación de la Emergencia Social, continuaron las protestas en torno a la “lucha contra el ajuste” y se avanzó en el pedido de sanción de un conjunto de proyectos, las llamadas “leyes sociales”, que incluían la Emergencia Alimentaria, la Emergencia en Adicciones, la Emergencia en Infraestructura Comunitaria, la Integración Urbana y el Acceso a la Tierra y la sanción de una ley local de Fortalecimiento de la EP. En ese contexto, el Triunvirato en su conjunto —y la CTEP en particular— redefinieron las estrategias de acción a nivel nacional.

En Córdoba, el proyecto de ley local fue elaborado por la CTEP Córdoba e incluyó el reconocimiento expreso del sector junto a la creación de organismos públicos con participación de las organizaciones sociales. Además de un programa específico para la EP y de una Secretaría de Economía Popular asistida por un Consejo Asesor —integrado por organizaciones de la EP, con mayoría de voto para promover y planificar políticas—, constituía un Registro de las Organizaciones de la EP. También establecía un cupo de contrataciones para el Estado —del 10 %— reservadas para la EP, el subsidio al monotributo provincial por dos años y la creación de un fondo permanente a partir de porcentajes específicos de los tributos provinciales (1,5 % de ingresos brutos, además de la fijación de un cupo del 5 % de los programas sociales para la EP y exenciones impositivas varias).

Para promover la aprobación de este proyecto de ley local y avanzar en la agenda nacional, entre mayo de 2017 y febrero de 2019, la CTEP Córdoba

desarrolló una serie de estrategias en interacción con distintos actores sociales que incluyeron, entre otras, protestas de manera separada o conjunta con organizaciones sindicales y sociales, trabajo en los territorios y mesas de diálogo con legisladores y el gobierno provincial. Los formatos de las protestas variaron en la medida en que se articularon o no con otros actores y en función de las/os destinatarias/os de los reclamos.

Por una parte, cuando la demanda de aprobación de la ley provincial se integró a protestas motorizadas por las centrales sindicales en el marco de la “lucha contra el ajuste” promovido por el gobierno nacional, el formato que asumió fue de paro y movilización a través de marchas en el centro de la ciudad. En el período mencionado, reconocimos unas diez acciones de este tipo. Por otra parte, en las ocasiones en las que la CTEP Córdoba realizó este reclamo de manera separada de las organizaciones sindicales y en torno a la sanción de la ley local, predominó como formato de protesta el “feriado” —por sobre la marcha y movilización— a la vez que se reforzaron los espacios de diálogo con legisladores y representantes del Gobierno.

Tabla 2. Acciones de protesta. Mayo 2017 - febrero 2019

Actores	Tipo de Demanda	Demanda	Formato	Cantidad
Triunvirato, Sindicatos	Nacional	“Contra el ajuste”, Ley de Fortalecimiento de la EP local	Paro y marchas	10
			Feriazos	1
		San Cayetano	Marcha	2
CTEP y/o con el resto del Triunvirato y otras organizaciones	Local	Ley de Fortalecimiento de la EP local	Feriazos	4
			Reuniones con funcionarios	4
		Políticas de agricultura	Feriazos	3

Total de acciones: 24
Fuente: Facebook CTEP.

Los feriazos buscaban visibilizar capacidades productivas de quienes trabajaban en la EP a través de la ocupación del espacio público en el casco céntrico de la ciudad con alta circulación de personas o frente a la Legisla-

tura, con la instalación de banderas, fotografías y puestos de venta en los que se mostraban maquinarias y se ofrecían todo tipo de mercancías de la producción popular (panificados, confección, alimentos, herrería, reventas, hortelizas) (Serra, 2022).

En términos cuantitativos, se registró una única marcha en 2018, en el marco de la movilización de San Cayetano convocada a nivel nacional y que todos los años realizaban los movimientos sociales de la EP. En relación con los feriazos, sobre un total de ocho acciones, siete se llevaron a cabo sin la participación de otros sindicatos. De esas ocho, la mitad se produjeron en ocasiones de reclamar la sanción de la Ley de Economía Popular; tres —realizadas por la rama agraria de CTEP— en reclamo de políticas de agricultura familiar; y una sola, “contra el ajuste”, acompañada de otros sindicatos. Paralelamente, y a la par de los feriazos, los espacios de diálogo y negociación se desplegaron más intensamente durante el reclamo de la sanción de la ley. Sobre un total de diez de estas instancias registradas, cuatro se realizaron exclusivamente en el marco de la lucha por la ley.

Con respecto al diálogo con el Gobierno, la inserción de referentes del Movimiento Evita, integrante de la CTEP Córdoba, en el Gobierno provincial y en el justicialismo local facilitó acuerdos y contactos con legisladores dispuestos a tomar y negociar sus demandas, a la vez que con funcionarias/os de alto rango. La CTEP Córdoba ya había generado algunos acuerdos con el Gobierno provincial en 2017 a partir de la firma de un convenio de cooperación con la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo para la incorporación de mujeres menores de veinticinco años con hijas/os a cargo al programa de empleo Por Mí (xmí) y para abrir la posibilidad de desarrollar la contraprestación obligatoria establecida por el programa en las organizaciones y cooperativas de la confederación. No obstante ello, estos acercamientos de uno de los actores que integran la CTEP con el justicialismo local generaron tensión en el colectivo, en tanto otras organizaciones que la integraban apostaban a continuar construyendo una organización sindical sin adscripción partidaria (Franco y Serra, 2021).

En el proceso de trabajo para la sanción de la ley, ante la falta de respuesta a la demanda de su aprobación, en agosto de 2018, las organizaciones decidieron profundizar la unidad de acción con otro feriado para pedir el apoyo de la sociedad “a la lucha de las trabajadoras de la Economía Popular” con el lema “¡Basta de hambre!” (CTEP Córdoba, 2018). Finalmente, en lugar de la ley, el 24 de febrero de 2019, se aprobó el Programa Provincial de Fortalecimiento a la Economía Popular por decreto del gobernador de la provincia (Decreto N.º 321, 2019) (las características de este programa son trabajadas en el próximo apartado). Desde entonces y a lo largo de 2019, la

CTEP Córdoba y el resto del Triunvirato continuaron desarrollando asambleas, movilizaciones, marchas y ollas populares acompañando las jornadas de lucha a nivel nacional. Las principales consignas expresaron: “¡Fuera Macri, fuera el FMI! ¡Por tierra, trabajo y libertad!”, cuando se incluyó a los organismos de crédito internacional como destinatarios de la protesta; “Por paz, pan, tierra, techo y trabajo”, en el marco de la marcha de San Cayetano de agosto de ese año; “Contra el hambre y la exclusión”, en un contexto de incremento de la inflación, que escaló hasta el 53 % (19,29 puntos más que el año anterior) y del aumento en los alimentos de la canasta básica en un 60 % (INDEC, 2019); y “¡El patriarcado se va a caer!”, como parte de la agenda feminista y el pedido de sanción de una Ley de Emergencia de Violencia de Género. El 30 de abril participó de un paro nacional junto con organizaciones sociales y sindicatos de todo el país con la consigna “¡Arriba las que luchan! Fuera Macri. Basta de ajuste”.

A lo largo del año, registramos once acciones de este tipo. En varias oportunidades, fueron realizadas junto con la CGT y otros sindicatos. Las demandas principales fueron por mejoras en los ingresos y en las condiciones de trabajo y de vida para las/os trabajadoras/es de la EP y sus familias; la aprobación de leyes elaboradas por este colectivo con esos objetivos — de manera más reiterada la Ley de Emergencia Alimentaria y la prórroga de la de Emergencia Social—; el aumento de partidas presupuestarias para programas sociales, merenderos y comedores; y la participación en espacios donde se definen políticas públicas y los incrementos salariales⁷. En dos oportunidades, a estas acciones se sumaron demandas locales, como la transformación del programa de Fortalecimiento de la Economía Popular en una Ley Provincial y Nacional de la Economía Popular. Además de ellas, registramos cuatro protestas con temas vinculados con un caso de gatillo fácil, un femicidio y en el contexto de la conmemoración del cincuentenario del Cordobazo, inscribiendo la lucha de la CTEP en la historia de unidad de las/os trabajadoras/es con el pueblo para enfrentar un modelo de exclusión.

⁷ Entre ellas, la sanción completa y la implementación de la Ley de Emergencia Alimentaria y la prórroga de la de Emergencia Social; el aumento del SSC y de las partidas para meriendas y almuerzos de comedores; la convocatoria al sector de la Economía Popular al Consejo del Salario; el cese de las suspensiones de los programas laborales y mayor oferta de programas para la EP; el tratamiento de los proyectos de leyes presentados —Infraestructura Social, Agricultura Familiar, Emergencia en Adicciones y Emergencia en Violencia de Género— en el Congreso; un programa agrario, soberano y popular; la asignación de presupuesto para la Ley de Urbanización de Barrios Populares, aprobada por unanimidad en el Congreso Nacional; y el aumento extraordinario para las jubilaciones y pensiones mínimas. Hacia agosto de 2019, se sumó el pedido de un bono de \$2000, como se había anunciado para el sector asalariado.

Tabla 3. Acciones de protesta. Febrero 2019 - enero 2020

Actores	Tipo de Demanda	Demanda	Formato	Cantidad
CTEP y/o Triunvirato y/o sindicatos	Nacional	“Contra el ajuste”, Agenda feminista, San Cayetano	Marchas, ollas populares	11
	Local	Ley provincial de la EP	Marchas, ollas populares	2
		Gatillo fácil, femicidio	Marchas	3

Total de acciones: 16
Fuente: Facebook CTEP.

Junto con estas acciones, desarrolló otras articuladas con diferentes actores en el marco de la disputa por mejores condiciones de vida y derechos para quienes trabajan en la EP y para fortalecer procesos organizativos, de capacitación y de formación política. Entre ellas, generó espacios de encuentro y de formación, como la Diplomatura en Economía Popular, e impulsó la campaña “Comer Bien, con hambre no hay futuro”, con el objetivo de aportar al abordaje integral de la problemática en octubre de 2019, junto con el resto del Triunvirato y otras organizaciones e instituciones, como la Universidad Nacional de Córdoba y el gremio de los docentes e investigadores de la UNC, ADIUC. El mismo mes, además, adhirió a la campaña “No a la Baja” en el marco del debate por el Régimen Penal Juvenil en octubre del 2019. También, presentó un amparo y un nuevo proyecto de políticas públicas vinculado con la problemática ambiental y el trabajo de cartoneras/os, carrera/os y recicladoras/es. Al respecto, a comienzos de diciembre, la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR) —miembro de CTEP regional Córdoba— presentó el programa Córdoba Recicla, una propuesta de política pública para la municipalidad de esa ciudad. Este proyecto de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, elaborado por FACCyR, buscaba el reconocimiento e incentivo del trabajo que ya venía realizando este sector al tiempo que mejorar sus condiciones laborales y económicas,

umentar los volúmenes de reciclado y disminuir los que van a parar a enterramiento.

A fines de 2019, la organización definía a nivel nacional su incorporación a la UTEP. Se instituía así una nueva identidad en una organización más amplia que permitía incorporar a la CTEP, Barrios de Pie, la CCC y el Frente Darío Santillán en un mismo colectivo con identidad sindical. Como organización sindical con reconocimiento como persona gremial en trámite (que goza de simple inscripción [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2021]), estaba compuesta por regionales provinciales y era conducida por un secretariado a nivel nacional. Como la CTEP, se organizaba por ramas de actividad.

A fines de 2019, la conducción estuvo a cargo del “Gringo” Castro, proveniente de la CTEP. En el acto de presentación de la nueva organización sindical, el ahora referente de la UTEP, además de aludir a la unidad de la organización, enfatizó a la importancia de articularse con otros gremios de la CGT y sectores de trabajadores de otros países, como Bolivia, a cuyo pueblo expresó solidaridad (“Nació la UTEP, el gremio de los trabajadores de la Economía Popular”, 2019). En enero de 2020, se registró la primera aparición pública de la UTEP Córdoba aunque, por entonces, la asamblea nacional no había designado aún una conducción normalizadora.

La economía popular en las políticas sociales asistenciales y de empleo

Como señalamos en la introducción, en este apartado desarrollamos las características que asumió el proceso de institucionalización de la EP a partir del análisis de la LES, el SSC y tres programas impulsados en Córdoba. Si bien dos de ellos —el Programa Servidores Urbanos y el Programa Provincial de Empleo— no fueron concebidos específicamente para el sector de la EP como sí lo fue el Programa de Fortalecimiento de la Economía Popular, desde la CTEP se dio un proceso de demanda y apropiación de estos dispositivos que circularon hacia adentro de las organizaciones, como recursos para las/os trabajadoras/es que la integraban.

Asimismo, si bien los programas fueron aprobados en distintos momentos históricos y por distintas jurisdicciones del Estado —e, incluso, algunos, en años anteriores al período de estudio— pueden seguir una secuencia en relación con la constitución, desarrollo y movilización de la CTEP-UTEP en Córdoba. Atendiendo a esa temporalidad, presentamos primero la Ley Nacional de Emergencia Social y el SSC; luego, el programa municipal de Servidores Urbanos, seguido del Programa Provincial de Empleo con sus tres componentes: el Programa Primer Paso, el Programa xmí y el PILA. Finalmente, el Programa Provincial de Fortalecimiento de la Economía Popular.

La Ley de Emergencia Social y el salario social complementario

En el marco de las jornadas promovidas por el Triunvirato de San Cayetano junto con otros actores, en diciembre de 2016, el Congreso de la Nación votó la prórroga de la Emergencia Social sancionada en 2002. Esta ley (Ley N° 27.345, 2016) se aprobó tomando como base el proyecto original de una Ley de Emergencia Social presentado por la CTEP, aunque incluyó importantes cambios.

Si el proyecto de ley buscaba un modo de ampliar en el Estado derechos en torno al trabajo y protecciones para las/os trabajadoras/es de la EP, el Gobierno consiguió modificar algunos sentidos de la normativa bajo una programática de “pobreza cero” (Cambiemos, 2015) que profundizaba las demarcaciones entre las políticas económicas y las políticas sociales y, en estas últimas, entre seguridad y asistencia social. En términos sociales, los objetivos políticos se enfocaron en “el núcleo más duro de la pobreza” mientras se definía a los sujetos a partir de su carencia o necesidad. Esta concepción aparecía en el decreto reglamentario de la norma que creó el SSC (Decreto N.º 159, 2017). En él se (re)definía a la EP como una actividad “asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social”, “desplazando el eje de las y los trabajadores con protecciones — presente en el proyecto inicial— hacia las y los sujetos vulnerables” (Franco y Tomatis, 2018, p. 65). Desde esa perspectiva, se justificaba la reorientación sectorial de las acciones desde el MTEySS al Ministerio de Desarrollo Social. En tal sentido, si bien se creaba un Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC), este quedaba bajo la órbita de dicho ministerio en lugar del MTEySS, como preveía el proyecto original.

El SSC asignaba medio salario mínimo vital y móvil a los trabajadores de la economía popular debidamente registrados, como un complemento de ingresos. Para la aplicación de esa norma, se destinaron 30 000 millones de pesos en tres años, según los artículos 8 y 9 de la LES (Ley N.º 27.345, 2016). En Córdoba, como parte del Programa de Transición, en 2017 se liquidó el SSC a 1014 personas y en 2018 disminuyó a 1939⁸. Un dato importante para valorar el impacto de esta política y del resto de los programas locales en términos del porcentaje de población desocupada que accede a ellos es que, en la provincia de Córdoba, el desempleo había ascendido del 7,7 % en el primer trimestre de 2013 al 9,5 % en el cuarto trimestre de 2019 (INDEC, 2022). Ello implicaba entre 268 000 y 353 000 desempleadas/os, de acuerdo a las proyecciones poblacionales.

⁸ Datos contruidos a partir de la base de programas sociales del Área de Políticas Activas de la Agencia Territorial Córdoba del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2019).

El Programa Servidores Urbanos

En 2004, durante la gestión de Luis Juez por el Frente Nuevo en la intendencia de la ciudad, se creó el programa Servidores Urbanos, dependiente de la Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social de la Municipalidad de Córdoba (Decreto N.º 856, 2004). Por entonces, el mandatario había adherido al proyecto de la “transversalidad” promovido por el Gobierno nacional, había convocado a referentes de organizaciones sociales a participar de la gestión municipal y comenzaba a implementar algunas políticas asociativas y de desarrollo de la economía social. El programa estipulaba el pago de una beca mensual a integrantes de algunas cooperativas de Servicio de Estacionamiento Regulado en la Vía Pública de la ciudad.

A partir de 2007, con la gestión de Daniel Giacomino, ese programa amplió su población destinataria a toda cooperativa de trabajo que resultara “idónea” para el cumplimiento de los objetivos del programa (Decreto N.º 1786, 2014) e incluyó a las/os carreras/os, recolectores de cartón con carros y caballos. La incorporación de estos últimos significó la entrada al programa de cooperativas vinculadas con organizaciones sociales, como el Encuentro de Organizaciones, uno de los espacios fundacionales de la CTEP Córdoba.

El programa se focalizaba en quienes realizaban una actividad económica en situación de “vulnerabilidad” y exigía una inscripción previa en el Registro de Efectores, que incluía a personas que no podían ingresar en la economía de trabajadoras/es asalariadas/os. En el texto del decreto, se definía como “vulnerabilidad” una situación de falencias materiales —como ingresos o viviendas— o de acceso a derechos que exponía a quienes las padecían a alteraciones en su nivel de vida o cambios en la situación laboral. En tal sentido, no era la condición de trabajador/a, sino la de vulnerabilidad de un sujeto trabajador la que requería de la asistencia del Estado.

Como política, vinculaba el trabajo de las/os integrantes de las cooperativas con los deberes y funciones del Estado en términos de “desarrollo humano y social” (Decreto N.º 1786, 2014). Estipulaba que los receptores de la beca tenían la obligación de cumplir tareas útiles para el Estado que pudieran aportar “respuestas creativas y dinámicas a determinadas necesidades y demandas, crecientes en intensidad y largamente expresadas por los vecinos”, en su gran mayoría vinculadas con la “seguridad vecinal, disminución de la conflictividad en las calles, prevención y orientación al ciudadano, educación vial, monitoreo, control, verificación y aviso en situaciones de emergencias” (Decreto N.º 1786, 2014). Como otros programas sociales de transferencia de ingresos de fines y comienzos del nuevo siglo en Argentina, que condicionaron la percepción de subsidios a “contraprestaciones” —con horas de trabajo, estudio, capacitación o controles de salud— que

debían realizar sus destinatarias/os, esta política ponía al trabajo como condicionamiento y a la capacitación como componente central, reduciendo el propio trabajo a una demostración de esfuerzos y aptitudes que hacían a esos sujetos aptos o merecedores de la asistencia.

Programa Provincial de Empleo

El Programa Provincial de Empleo fue creado en 2016 dentro de la Secretaría de Equidad y Promoción de Empleo de la provincia de Córdoba (Decreto N.º 840, 2016) e incorporaba al Programa Primer Paso (PPP) a dos sujetos destinatarios que habían estado ausentes: mujeres —con el programa xmí— y adultos —a partir del Programa de Inserción Laboral de Adultos (PILA) —. En mayo de ese año, tras la firma de un acta de acuerdo entre dicha secretaría y la CTEP, se dictaron dos resoluciones que permitieron a las cooperativas de la EP integrarse a los programas de empleo Primer Paso y xmí, como espacios de formación en los cuales las/os destinatarias/os podían hacer su contraprestación con horas de trabajo.

El Programa Primer Paso, creado en 1999 durante la gobernación de De la Sota (Decreto N.º 1759, 1999), era una política focalizada, dirigida a “jóvenes desempleados, sin experiencia laboral relevante”, de ambos sexos, de entre dieciséis a veinticinco años que buscaban empleo. Con el objetivo de que iniciaran una “transición hacia el empleo formal aumentando su capacitación y experiencia”, dicho programa habilitaba a que las empresas los contrataran por un tiempo limitado sin costos de salarios ni cargas sociales, que eran asumidas por el Estado. Esta política construía a los jóvenes como una población vulnerable y les transfería la responsabilidad de colocarse en situación de ser contratados por una empresa para capacitarse mientras trabajaban y adquirían competencias y disposiciones subjetivas para “insertarse” en el régimen de trabajo asalariado, desde el supuesto implícito de lo adecuado del mecanismo institucional del mercado para generar trabajo (Decreto N.º 1408, 2000). El “empleo”, entendido como sinónimo de trabajo asalariado, cumplía así funciones integradoras de la sociedad, como medio para acceder a derechos y al desarrollo integral.

Si bien, al inicio, los actores a cargo de las capacitaciones y prácticas laborales debían ser empresas con personal registrado de cualquier rubro, a partir de 2016 se incluyó también a las cooperativas y a las organizaciones sociales, lo que produjo un desplazamiento desde la problemática del empleo hacia la Economía Popular y la vulnerabilidad social. Así, las modificaciones que se introdujeron en una nueva resolución (Resolución N.º 307, 2016) permitieron la incorporación de las Cooperativas 3026/06, un tipo especial de cooperativas de trabajo creado por el Gobierno Nacional en 2006

para la contraprestación de programas sociales y de empleo. Se eximía a estas cooperativas de aportar al cofinanciamiento del pago que percibían las/os destinatarias/os.

Con esta modificación en el programa, se comenzaba a reconocer una especificidad en las características de la política que ligaba la vulnerabilidad social con la economía popular. Si bien no había una definición de vulnerabilidad que la remitiera a indicadores específicos, al sujeto joven desempleada/o destinataria/o de la política se le añadía la categoría de “alta vulnerabilidad” y de “economía popular”, resignificando los sentidos anteriormente construidos. Se trataba de un sujeto específico de asistencia por parte del Estado, pero con el mismo objetivo de impulsar la socialización mediante el aprendizaje y la incorporación de pautas de conducta del trabajo asalariado.

Con respecto al xmí, se creó en 2016 como parte de este programa de empleo. Estaba destinado a mujeres desocupadas mayores de 25 años o a mujeres de entre 16 y 25 años con hijas/os a cargo. Para el ingreso al programa, se estableció un orden de prioridades a partir de una jerarquía de desventajas descendentes: en primer lugar, mujeres jefas de hogar con hijas/os a cargo e ingresos familiares debajo de la línea de indigencia; en segundo lugar, iguales condiciones, pero con ingresos por debajo de la línea de pobreza; y finalmente, mujeres con hijas/os a cargo que asistieran a salas cuna⁹.

Las características que asumió este programa fueron semejantes a las del PPP: entrenamiento para el trabajo en empresas privadas o en cooperativas de trabajo como modo de potenciar la empleabilidad de las mujeres, cofinanciamiento del programa entre el Estado y las empresas, y pago a las/os destinatarias/os a cargo del Estado (Decreto N.º 1496, 2016). La fundamentación de este decreto incluía una reseña de todas las políticas de empleo desarrolladas desde 1999 y consideraba que era necesaria una que contribuyera a la inserción laboral de las mujeres en el mercado laboral sin discriminación, en el marco de la inequidad de género existente. Si bien este programa reconocía esa desigualdad y priorizaba a las mujeres como destinatarias, la intervención que se proponía era su capacitación en el trabajo para lograr mayor competitividad.

Respecto de la mujer desempleada como sujeto de intervención, el programa dividía la vida en los ámbitos de producción y reproducción en una relación no problemática ni contradictoria y postulaba que el rol fundamental que cumplen en las familias debe ser reconocido y combinado con su

⁹ El programa Salas Cuna establece espacios de cuidado para niñas/os que todavía no asisten a la escolarización. Los espacios son administrados por organizaciones sociales y financiados por la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo de la provincia.

inserción laboral. A diferencia del PPP, en el texto del decreto que aprobaba este programa, se profundizaba la lógica asistencialista de la pobreza por sobre la empleabilidad. En tal sentido, la denominación de las mujeres alcanzadas por el programa pasaba a ser la de “asistidas” en lugar de “becarias”, como en PPP. A ello se sumaban los requisitos mencionados, que priorizaban menores ingresos y mayores cargas familiares. Además, el programa xmí establecía excepciones específicas, como autorizar a incluir a las mujeres madres menores de veinticinco años que estuvieran por debajo de la línea de pobreza.

El Programa de Inserción Laboral de Adultos (PILA) operaba con la misma lógica que los anteriores. Creado por el Decreto N.º 1415 (2017), buscaba promover la inserción en el mercado laboral de los varones mayores de veinticinco años, que, “en muchos casos, requieren de una recalificación de competencias laborales que se han tornado obsoletas ante el avance de los progresos tecnológicos en el ámbito productivo” (Considerandos). Focalizado en una población que no ingresaba en el PPP ni el xmí, presuponía al trabajo asalariado en el ámbito productivo como aquel en el que el adulto debía insertarse para trabajar y a la adquisición de competencias tecnológicas como necesarias para ello. La magnitud de la cobertura poblacional de estos programas fue escasa si se considera que en 2021 la población destinataria era aproximadamente de seis mil mujeres en el caso del programa xmí y de quince mil jóvenes en el del PPP (Resolución N.º1030, 2021).

Programa Provincial de Fortalecimiento a la Economía Popular

Como resultado del “plan de lucha” llevado adelante entre mayo de 2018 y noviembre de 2019 por el Triunvirato de San Cayetano en Córdoba para la aprobación de una Ley de Fortalecimiento a la Economía Popular a nivel local, finalmente en 2019 se aprobó un programa provincial destinado a tal fin mediante el Decreto N.º 321. La creación de un programa en lugar de una ley es una diferencia significativa en cuanto a que, para la segunda, se requieren consensos parlamentarios (para su creación, su modificación o derogación a futuro). A diferencia de lo propuesto en el proyecto de ley (que incluía la creación de una secretaría específica para la EP), el decreto estableció un programa particular dependiente de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, a cargo de una unidad ejecutora; y una secretaría conducida por funcionarios de áreas ya existentes sin participación orgánica de las organizaciones sociales que lo promovieron en las instancias de consulta o decisión.

El programa previó que la unidad ejecutora contara con la colaboración del Consejo Asesor de Políticas Sociales y del Observatorio de Políticas

Sociales, espacios ya existentes en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, que tampoco contaban con la participación orgánica de las organizaciones de la EP. Por su parte, se creó el Registro Electrónico de organizaciones de la EP y se establecieron fondos para regularizar organizaciones productivas y para subsidiar por el término de un año el monotributo social, capacitación, créditos productivos y asociativos, además de una cláusula de cupo de contratación del 5 % de las compras que efectúa el Estado provincial en rubros como el textil, el desmalezado de espacios verdes y el mantenimiento edilicio.

Las personas destinatarias de este programa fueron las/os trabajadoras/es de la EP, a quienes se exigía su “alta” en el Registro Provincial de Trabajadores de la Economía Popular, creado por este programa. Con el objetivo de “promover la inserción productiva”, desarrolló tres líneas de intervención: formación, formalización y financiamiento (Decreto N.º 321, 2019, Considerandos). La primera incluyó talleres de capacitación en fortalecimiento y aprendizajes de oficios. La segunda dio apoyo a cooperativas y grupos para la obtención y regularización de cooperativas y para la inscripción en el monotributo social. La tercera ofreció líneas de microcrédito individual a través del Banco de la Gente, para compra de herramientas o inicio de emprendimientos. Además, esta última incluyó ayudas económicas no reembolsables para proyectos asociativos en compra de herramientas.

De esta manera, el programa partía de reconocer como parte del campo de la EP a trabajadoras/es desde una concepción del trabajo restringida a su dimensión como actividad productora de bienes y servicios que generan valor e ingresos. Desde esa concepción, la función del Estado se propuso más como apoyo a trabajadoras/es de la EP para su inserción en el mercado, siendo este el espacio en el que obtener y mejorar los ingresos y formalizar actividades.

Reflexiones finales

Desde su creación en diciembre de 2013, y con distintas intensidades, la CTEP Córdoba inició un camino de disputa en el espacio público por la institucionalización de la EP y su inserción en el entramado de relaciones de las organizaciones gremiales, sociales, político-partidarias y con el Estado. Construyó en Córdoba una identidad y un modo de organización con una agenda de demandas para su reconocimiento como colectivo de trabajadoras/es de la EP que venían a demandar derechos y protecciones y que realizaban una actividad económica cuya finalidad no era la acumulación de capital, sino la reproducción ampliada de la vida. Para ello construyó relaciones con la principal organización representativa de las/os trabajadoras/

es asalariadas/os —la CGT Córdoba— y lazos de solidaridad con otros colectivos —como aquellos con los que conformó el Triunvirato de San Cayetano a nivel local— y con actores sociales y político-partidarios. Identificó a algunos Gobiernos —en particular, al conducido por la alianza Cambiemos a nivel nacional— como uno de los principales antagonistas y al Estado como un espacio de disputa.

Este proceso implicó la construcción de relaciones con los organismos y funcionarias/os estatales locales hacia los cuales las demandas de inclusión y bienestar se dirigieron. A la vez, significó ser reconocidas/os por estos actores como interlocutoras/es válidas/os, como colectivos con capacidades organizativas y de trabajo en los territorios, de movilización y de lucha, y de promoción de proyectos y de articulaciones duraderas con distintos actores sociales, incluido el Estado. Las acciones de protesta que impulsó formaron parte del proceso de disputa por la institucionalización de la economía popular. La mayoría de las desarrolladas por la CTEP Córdoba se realizaron en el marco de los planes de lucha y campañas llevadas adelante por la CTEP nacional —y, en menor medida, locales— en función de una agenda que permitió eventuales negociaciones para la construcción de políticas sociales principalmente con el Estado provincial antes que con el municipal.

Con respecto a las características que asumió la organización, se dio un proceso paulatino de construcción de tipo sindical mediante la apropiación de formas organizativas y legales propias de un sindicato, pero conservando algunas características de los movimientos sociales. Esta combinación de una apuesta por instituir una organización sindical junto con el desarrollo de algunas prácticas de movimiento social expresa los conflictos desde los que emergió este colectivo y que se propuso visibilizar en el espacio público; en particular, aquel vinculado a los modos de reconocimiento e inclusión en sociedades en las que el capitalismo no garantiza pleno empleo y en las que grandes porciones de la población no acceden a derechos ni a protecciones básicas del Estado y desarrollan una variedad de trabajos para la supervivencia. Asimismo, da cuenta de las disputas que propuso promover respecto de aquello que nombra el trabajo —y su finalidad—; de los modos de organización de las/os trabajadoras/es para tensionar y ampliar el modelo sindical clásico; y de las orientaciones de las políticas públicas para que incorporen a quienes trabajan en el campo de la EP en un paraguas común de protección y de seguridad social con el resto de las/os trabajadoras/es asalariadas/os.

Al respecto, como presentamos en este artículo, una parte de estas políticas reconocieron a las personas que trabajan la EP —y a sus actividades— entre sus protecciones, aunque quedaron institucionalmente enmarcadas

en las estructuras de dependencias de Desarrollo Social. A nivel provincial, en el caso del Programa de Fortalecimiento de la EP y del Programa Provincial de Empleo, se inscribieron en la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, marcando una diferencia respecto de aquellas otras. Sin embargo, una característica que compartieron el Programa Provincial de Empleo como el municipal de Servidores Urbanos fue un carácter asistencialista que incluyó la focalización en grupos vulnerables concebidos a partir de su escasa capacidad de insertarse en el mundo del empleo asalariado. Esta condición de vulnerabilidad asociada a la de trabajadoras/es constituyó una característica central que debieron demostrar las/os destinatarias/os de estas políticas para ser merecedoras/es de asistencia estatal. En ese sentido, si bien desde el Estado hubo una tendencia —hacia fines de este período— a reconocer a las actividades de la economía popular como trabajo, funcionó también como una acreditación de laboriosidad para el acceso a los dispositivos de la asistencia social.

Si bien estas transformaciones producidas en las políticas públicas no contemplaron las demandas completas de la CTEP para incluir a la EP en una estructura de bienestar de acceso a derechos como trabajadoras/es, estas fueron reconocidas por las organizaciones como un paso en ese camino y evidenciaron su capacidad para motorizar cambios en el Estado tendientes a ampliar los límites del trabajo y a disputar el acceso a derechos.

Referencias

- Abal Medina, P. (2017). Los movimientos obreros organizados en Argentina (2003-2016). En P. Abal Medina, A. Natalucci y F. Rosso, F. (Eds.), *¿Existe la clase obrera?* (pp. 21-62). Capital Intelectual.
- Becerra, N., Franco, M. J., y Tomatis, K. (2019). Un país con 40 millones de emprendedores. La política de economía social y popular para superar la pobreza. En M. Nazareno, S. Segura y G. Vázquez (Eds.), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 287-309). UNC.
- Bruno, D., Coelho, R., y Palumbo, M. M. (2017). Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la Economía Popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). *Argumentos*, (19), 90-119. [https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2766](https://publicaciones sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2766)
- Cambiemos (2015). Plataforma de campaña presidencial. Recuperado el 10 de mayo de 2018 de <https://ucr.org.ar/lo-que-somos/plataforma-cambiemos>

- Córdoba: Jornada de lucha por trabajo digno (2016, 25 de agosto). *Periodismo popular*. <https://www.notasperiodismopopular.com.ar/2016/08/25/cordoba-jornada-lucha-trabajo-digno/>
- CTEP Córdoba (2016, 10 de agosto). *Necesario, urgente y primordial seguir entablando diálogos con cada una de las expresiones del pueblo trabajador, fortaleciendo la unidad de nuestra clase* [página de Facebook]. Recuperado el 5 de febrero de 2021.
- CTEP Córdoba (2018, 19 de noviembre). *La lucha de las trabajadoras de la Economía Popular ¡Basta de hambre!* [página de Facebook]. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=778559255825065&set=pb.100043521734467.-2207520000>
- Cuella, S., Del Aguila, N., y Giovana, E. (2016). El lugar del estado: estrategias de apelación e interpelación de las organizaciones sociales. En A. París y M. I. Peralta, (Comps.), *Movimientos sociales, territorio y política* (pp. 177-209). UNC.
- Decreto N.º 1759 de Creación del Programa Primer Paso (1999). Provincia de Córdoba. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/9991DB0CA48EF094032572520069CA84?OpenDocument&Highlight=0,1999,primer%20paso>
- Decreto N.º 856 de Creación del Programa Servidores Urbanos (2004). Provincia de Córdoba. <https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=9456>
- Decreto N.º 1786 de Modificación del Decreto de Servidores Urbanos (2014). Provincia de Córdoba. <https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=46179>
- Decreto N.º 159 de Emergencia Pública (2017). Poder Ejecutivo Nacional. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=A80293BF68E18D4D7FD20708ED063C74?id=272453>
- Decreto N.º 321 de Creación del Programa Provincial de Economía Popular (2019). Provincia de Córdoba. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/5CE6DDE5D440105C032583F200585975?OpenDocument&Highlight=0,321>
- Decreto N.º 840 de Creación del Programa Provincial de Empleo (2016). Provincia de Córdoba. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/0964FD6AA135BC910325835800620E71?OpenDocument&Highlight=0,840>
- Decreto N.º 1408 de Ejecución de la segunda etapa del Programa Primer Paso (2000). Provincia de Córdoba. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/3D06E1A625B7E04203257252006885EE?OpenDocument&Highlight=0,1408>

- Decreto N.º 1496 de Creación del Programa XMI (2016). Provincia de Córdoba. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/437D10BDFA7224DF0325807A004C61A9?OpenDocument&Highlight=0,1496>
- Decreto N.º 1415 de Creación del Programa de Inserción Laboral de Adultos (PILA) (2017). Provincia de Córdoba. <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/54ED16DE8E6AE7C20325819A004C0625?OpenDocument&Highlight=0,1415>
- Esping-Andersen, G. (1993). *Tres mundos del estado del bienestar* (B. Arregui Luco, Trad.). Edicions Alfons El Magnanim.
- Forni, P., Nougues, T., y Zapico, M. (2020). La Economía Popular como identidad colectiva. El camino a la unidad de los movimientos y organizaciones populares en la Argentina (2011-2019). *Colección*, 31(2), 73-108.
- Franco, M. J. (2017). La emergencia de la CTEP en Córdoba. Transformaciones en la movilización social. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (17), 172-187. <https://bdigital.uncu.edu.ar/10047>
- Franco, M. J., y Serra, H. R. (2021). Entre la “calle” y la “mesa”. Negociación y conflicto en la construcción de instituciones de la Economía Popular en Córdoba, Argentina. *Crítica y Resistencias. Revista De Conflictos Sociales Latinoamericanos*, (12), 6-22.
- Franco, M. J., y Tomatis, K. (2018). Entre el trabajo y la pobreza. Disputas en torno a la Ley de Emergencia Social. *Cuadernos de Coyuntura*, (2), 61-66. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosCoyuntura/article/view/23743>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2019). Índice de Precios al Consumidor. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2022). *Informe trimestral del mercado de trabajo*. Buenos Aires.
- Lazarte, J. (2017). *Nuestra central: La CTEP Rupturas y continuidades entre el modelo sindical argentino y la emergencia de nuevas organizaciones de trabajadores informales a partir del estudio de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores - La Plata 2016/2017*. UNLP.
- Ley N.º 27.345 de Emergencia Pública (2016). Congreso de la Nación. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=269491>
- Maldovan Bonelli, J., Fernández Moujan, O., Ynoub, E., y Moler, E. (2017). Los descamisados del siglo XXI: De la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la CTEP (2011-2017). *Cartografías del Sur*, 6, 41-64. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/68028>
- Mil ollas populares por un millón de puestos de trabajo (2016, 19 de noviembre). *La Tinta*. <https://latinta.com.ar/2016/10/mil-ollas-populares-por-un-millon-de-puestos-de-trabajo/>

- Nació la UTEP, el gremio de los trabajadores de la Economía Popular (2019, 19 de diciembre). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/237866-nacio-la-utep-el-gremio-de-los-trabajadores-de-la-economia-p>
- Nardacchione, G. (2005). La paradoja de las protestas vecinales bajo el menemismo: ¿se puede generalizar una protesta para defender lo propio? En F. Schuster, F. Naishatat, G. Nardacchione y S. Pereyra (Eds.), *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 193-218). Prometeo.
- Natalucci, A., y Morris, B. M. (2019). ¿Superando la Fragmentación? Un Análisis de las Estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017). *Astrolabio*, 23, 169-197. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/23556>
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- Pérez, G., y Natalucci, A. (Eds.) (2012). *Vamos las bandas: organizaciones y militancia kirchnerista*. Nueva Trilce.
- Perissinotti, M. V. (2020) *La política como lugar. Trabajo, migración y economía popular en Córdoba, Argentina, siglo XXI* [tesis doctoral no publicada, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina].
- Rancière, J. (2007). *El desacuerdo: Política y filosofía* (H. Pons, Trad.). Nueva Visión.
- Resolución N.º 307 de Incorporación de las cooperativas de la Economía Popular a los programas de empleo (2016). Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, provincia de Córdoba. <https://ar.vlex.com/vid/resolucion-n-307-653008709>
- Resolución N.º 32 de Resolución 1727/15 modificación de Asociaciones sindicales.
- Sindicato de trabajadores camioneros, obreros y empleados del transporte automotor de cargas (2016). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=263578>
- Resolución N.º 449 de Asociaciones Sindicales. Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (2021). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=352695>
- Resolución N.º 1030 (2021). Ministerio de Obras Públicas, provincia de Córdoba. https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2021/10/1_Secc_271021.pdf
- Serra, H. R. (2022). *Un abrazo de justicia. La lucha por la construcción de la Economía Popular en el Gran Córdoba* [tesis doctoral no publicada, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina].

Thwaites Rey, M. (2010). El Estado en debate: transiciones y contradicciones. *Crítica y Emancipación, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2(4), 9-24.

Una federación nada residual (2016, 11 de octubre). *La Tinta*. <https://latinta.com.ar/tag/ctep/page/23/>

Una multitud marchó contra el tarifazo en Córdoba (2016, 14 de julio). *La jornada web*. <https://lajornadaweb.com.ar/2016/07/14/una-multitud-marcho-contr-el-tarifazo-en-cordoba/>