

# Protestas, gestión y legislación. Una mirada sobre el carácter propositivo de la CTEP-UTEP en Argentina en el período 2020-2021

Verónica Soto Pimentel\*  
Agustina Gradin\*\*

## Resumen

En el siguiente artículo, se analiza el proceso de consolidación de la CTEP-UTEP en Argentina en el período 2020-2021, problematizando las demandas y los conflictos sociales que protagonizó y sus formas de participación política en el Estado Nacional y en el ámbito legislativo. El propósito es visibilizar el lugar de esta organización en la agenda política del país y su capacidad propositiva en el debate de ideas respecto de aspectos coyunturales y estratégicos del modelo de desarrollo, a partir de sus propios “saberes” sobre la forma de resolución de sus demandas y reclamos, que, a su vez, recuperan sus trayectorias y experiencias desde su conformación como actor colectivo. Para ello, se presenta una sistematización de datos empíricos en relación con tres ámbitos de participación: el espacio público, el Estado Nacional y el Congreso Nacional. En el primer caso, se describen las movilizaciones y las demandas expresadas por la CTEP-UTEP, atendiendo a aquellas que visibilizan problemas o proponen soluciones mediante diversos tipos de proyectos. En el segundo caso, se presentan los espacios de gestión que ocupan en la Administración Pública nacional, identificando los cargos, los movimientos sociales a los que pertenecen los actores en ejercicio y su nivel de responsabilidad. Y, en el tercer caso, se da cuenta de la agenda legislativa impulsada en el Congreso Nacional, determinando los proyectos de ley en los que miembros de la CTEP-UTEP son firmantes o cofirmantes.

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: vsoto@flacso.org.ar

\*\* Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: agradin@flacso.org.ar

*Palabras claves:* economía popular, saberes, organizaciones sociales, gestión estatal, demandas

***Protests, management and legislation. An analysis of the proactive nature of the CTEP-UTEP in Argentina in the period 2020-2021***

***Abstract***

*The following article analyzes the consolidation process of the CTEP-UTEP in the period 2020-2021, problematizing the demands and social conflicts that this actor carried out during the period and its forms of political participation in the National State and in the legislative field. The purpose is to make visible the place of the CTEP-UTEP in the political agenda of Argentina, and its proactive capacity in the debate of ideas regarding conjunctural and strategic aspects of the country's development model, based on its own "knowledge" about the form of resolution of their demands and claims, which in turn recover their trajectories and experiences since its formation as a collective actor. To account for this, a systematization of empirical data is presented in relation to three spheres in which the CTEP-UTEP took part: the public space, the National State and the National Congress. In the first case, the mobilizations and demands expressed by the CTEP-UTEP are described, attending to those that make problems visible and/or propose solutions through various types of projects. In the second case, the management spaces they occupy in the national public administration are presented, identifying the positions, the social movements to which the actors in exercise belong, and their level of responsibility. And in the third case, the legislative agenda promoted in the National Congress is reported, determining the bills in which members of the CTEP-UTEP are signatories or co-signatories.*

*Keywords:* popular economy, knowledge, social organizations, state management, demands

La conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011 y de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) en 2019 cristaliza un proceso de movilización sociopolítica que recoge la experiencia y la trayectoria de diferentes movimientos sociales, como las organizaciones de desocupados/as, organizaciones comunitarias, territoriales, y de la agricultura familiar y de campesinos/as, así como representaciones sectoriales, como los/as adultos/as mayores, los/as jóvenes, las mujeres y las diversidades, entre otros. Esta trayectoria permite reconocer, en su interior, una diversidad heterogénea de demandas, repertorios de acción y de vinculación con el Estado y con actores del sistema político, así

como diferentes estilos de gestión en sus procesos de participación política. De esta forma, podemos decir que este colectivo expresa la maduración, no sin tensiones ni obstáculos, de la articulación de diferentes conflictos sociales a partir de la construcción de representación y organización de demandas, y en su canalización a través de la participación política en diferentes espacios del sistema político-institucional.

Como analizamos en otros artículos (Gradín, 2018, 2019; Martínez Araujo *et al.*, 2020; Soto Pimentel *et al.*, 2021), las principales demandas de los movimientos de la economía popular giraron en torno, por un lado, al reconocimiento como sujetos políticos y productivos en el marco de las transformaciones del neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradín, 2017); y, por otro lado, a la intervención del Estado tanto en el reconocimiento y la ampliación de derechos como en la redistribución de recursos que permitieran fortalecer y consolidar al sector, otorgar protecciones y también asistir en tiempos de crisis social y económica. En el marco de este proceso, desde sus inicios, las organizaciones desplegaron estrategias electorales para participar de la disputa por espacios de representación en los diferentes niveles electorales a nivel nacional, provincial y local. A partir de la asunción del Frente de Todos en 2019, la CTEP-UTEP, que había sido un actor dinámico de la campaña presidencial de ese año, participó del debate por la distribución de espacios tanto a nivel legislativo como en el ejecutivo nacional, impulsando una agenda propia de políticas que debían dar cuenta de los conflictos protagonizados durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) (Gradín y Soto Pimentel, 2020).

Con la creación de la CTEP y, luego, de la UTEP, se instala en la agenda pública el debate sobre el reconocimiento de los/as trabajadores/as de la economía popular como sujeto productivo, gremial y político, de manera que trasciende su asociación con las políticas de asistencia al desempleo y a la pobreza. De hecho, durante la campaña presidencial de Alberto Fernández, estuvo presente, con fuerza y por primera vez de forma explícita, la demanda por una institucionalidad que atendiera a las necesidades propias de este sector. Esta estaba principalmente asociada, según los datos recogidos en el trabajo de campo y que analizaremos en este artículo, a la propuesta de construir un Ministerio de la Economía Popular dentro del organigrama estatal, para desarrollar políticas sectoriales de promoción y fortalecimiento del sector productivo, así como a garantizar y ampliar derechos a los/as trabajadores/as. Esta demanda “de máxima” era acompañada por lo bajo con otra, que proponía la creación de una Secretaría de la Economía Popular en el marco del Ministerio de Economía o de Producción. De fondo estaba presente el intento de las organizaciones de la economía popular de desligarse

del perfil asistencialista con que se las suele asociar desde el sistema político. De esta manera, la demanda de reconocimiento de la economía popular como sector productivo en el marco de las transformaciones globales del mundo del empleo formal y de la ampliación del concepto de trabajo, así como la necesidad de reconocer a los/as trabajadores/as de este sector como sujetos de derechos también se materializa en la dimensión normativa de la construcción de una institucionalidad que garantice derechos y subsane desigualdades. Como señalan Maldovan Bonelli y Melgarejo (2019),

La disputa central en términos simbólicos, políticos y normativos refiere a una demanda de reconocimiento en calidad de “trabajadores”, que propone una nueva forma de pensar las identidades colectivas en el mundo del trabajo e interpela al conjunto de trabajadores en pos de una unidad común (p. 275).

Estas luchas por el reconocimiento de la economía popular durante este período se expresan, a nuestro entender, en los conflictos y las demandas canalizadas a través de acciones colectivas en la esfera pública, en la agenda legislativa propuesta por sus integrantes y en los espacios de gestión ocupados en los diferentes niveles del Estado. Entendemos estas luchas simbólicas también como disputas epistemológicas, es decir, por el reconocimiento de estos actores como sujetos de derecho y constructores de conocimientos legítimos para incidir en las políticas públicas.

En este escenario, el presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de consolidación de la CTEP-UTEP en el período 2020-2021, problematizando las demandas y los conflictos sociales que componen su agenda de trabajo y sus formas de participación política en el Estado Nacional y en el ámbito legislativo. El propósito es sistematizar datos empíricos que permitan iluminar el protagonismo de este actor colectivo en la agenda política de nuestro país, y su capacidad propositiva en el debate de ideas respecto de aspectos coyunturales y estratégicos del modelo de desarrollo de Argentina, a partir de sus propios “saberes” sobre la forma de resolución de sus demandas y reclamos, que, a su vez, recuperan sus trayectorias y experiencias desde su conformación como actor colectivo.

A continuación, y para dar cuenta de este problema, este artículo se estructura en cinco apartados que desarrollan estas dimensiones de análisis. En primer lugar, presentamos la estrategia teórica y metodológica de esta investigación. En segundo, describimos los conflictos y demandas expresadas por la CTEP-UTEP en el espacio público durante 2020 y 2021. En el tercer apartado, describimos los ámbitos de gestión en la Administración Pública nacional ocupados por este actor; y, en el cuarto, detallamos la

agenda legislativa impulsada en el Congreso Nacional. En el quinto apartado, presentamos las reflexiones finales.

### **Estrategia teórica-metodológica**

Para dar cuenta de nuestro objetivo, nos proponemos identificar, en primer lugar, los diferentes conflictos sociales que este actor protagonizó durante el período de estudio. Para esto, utilizamos el análisis de los datos construidos por el monitoreo de la conflictividad social del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Argentina<sup>1</sup>, con el objetivo de indagar en las demandas sociales expresadas en el espacio público, atendiendo especialmente a aquellas que proponen un proyecto o una solución frente a las problemáticas diversas y heterogéneas que visibilizan. En segundo lugar, nos proponemos analizar el proceso de participación de este actor en la gestión pública, para identificar su trayectoria y estilos de gestión a lo largo del período. Para esto, construimos, a partir de la sistematización de los organigramas oficiales del Gobierno nacional, los boletines oficiales y los medios de comunicación, un mapa de los diferentes espacios de gestión ocupados por representantes de la CTEP-UTEP en este período. Y, por último, analizamos su participación en el ámbito legislativo nacional identificando los proyectos de ley impulsados por este actor, a partir del análisis de fuentes secundarias oficiales disponibles en la página del Congreso Nacional. Toda esta información fue completada con la realización de entrevistas a informantes clave que nos permitieron corroborar y profundizar el análisis.

La perspectiva teórica a partir de la cual desarrollamos el análisis retoma y discute con las conceptualizaciones clásicas para el estudio de los movimientos sociales, como las perspectivas estratégicas e identitarias, las teorías de la elección racional y de los marcos interpretativos. Pues, como señalan Della Porta y Diani (2015), si bien estas escuelas han sido un aporte fundamental para el desarrollo del campo, la inscripción en ellas ha tendido a invisibilizar ciertos aspectos complejos y ricos del fenómeno de los movimientos sociales.

Siguiendo a Flórez Flórez (2007, 2015), este sería el caso de las teorías clásicas cuando han sido utilizadas desde una mirada eurocéntrica en los estudios sobre América Latina. Si los nuevos movimientos sociales europeos son actores a la vanguardia de los procesos de globalización, que vi-

<sup>1</sup> El monitoreo de conflictos se viene realizando desde 2018. Los resultados se han difundido mediante diferentes informes disponibles en la página web del observatorio, artículos de investigación y presentaciones en congresos (Gradín y Soto Pimentel, 2018a, 2018b, 2020; Soto Pimentel y Gradín, 2019).

sibilizan los límites de la modernidad —como el agotamiento del Estado de bienestar y la emergencia de las demandas posmateriales— y también las alternativas a ella dentro del contexto europeo, algunos/as autores/as han señalado que los movimientos sociales latinoamericanos carecen de esta doble condición. Primero, porque la modernidad en la región aún no se afina. O, segundo, porque las demandas de estos movimientos sociales son todavía materiales, es decir, por comida o trabajo, y no posmateriales o culturales. Para retar la modernidad y aportar a la globalización, es necesario situarse más allá de la primera; y los movimientos del sur, como han señalado algunos teóricos (Giddens, 2002; Melucci, 2001, citado en Flórez Flórez, 2015), no tendrían esta capacidad en cuanto que sus demandas están ligadas a la tradición o son antiglobalización. Así también, Touraine (1987, citado en Flórez Flórez, 2015) cuestiona la capacidad de estos movimientos para autoproducir su historicidad mediante la acción orientada a la cultura de la clase dominante, algo característico de los movimientos de la era posindustrial. Por el contrario, por su dependencia económica y la alta intervención estatal en la vida social, *los movimientos sociales no desafían las reglas de la sociedad*. Si bien promueven cambios históricos y de desarrollo, para tener mayor participación en el sistema político, su principal interlocutor es el Estado. Así, por ejemplo, señalan que los movimientos contra las dictaduras habrían negociado con los Gobiernos dictatoriales las transiciones democráticas, más que buscado un cambio para desafiar las reglas básicas de su sociedad (Touraine, 1987, citado en Flórez Flórez, 2015).

Esta descripción de los movimientos sociales invisibiliza las propuestas que han emergido desde la subalternidad de las comunidades para mostrar los límites de los procesos de modernización y desarrollo en la región, precisamente por su incapacidad para resolver las problemáticas materiales, pero también identitarias y culturales que afectan a su población. Estas propuestas también se han enarbolado como alternativas a los proyectos políticos y económicos de la modernidad impulsados en América Latina, y pretenden transformar la realidad social hacia una que garantice una vida digna para todos/as.

En este marco, entonces, es que nos proponemos identificar algunas formas en la que los movimientos de la CTEP-UTEP han retado la modernidad y aportado alternativas a ella, desde una perspectiva no eurocéntrica de los movimientos sociales. Para ello, recuperamos los aportes de las perspectivas latinoamericanas (Tapia, 2009) y decoloniales (Flórez Flórez, 2005) que nos permiten resituar a los movimientos sociales en el entramado de relaciones de poder y en el modelo de acumulación de nuestra región, reconociendo las “historias locales” por fuera de los relatos de la modernidad

eurocentrista. Inscribiéndose en la perspectiva decolonial, estas historias locales hacen referencia al “surgimiento de conocimientos e identidades subalternas en las grietas del sistema mundo moderno colonial”, producto de la imposición, desde la conquista de América, de “diseños globales dentro de los cuales los grupos subalternos han tenido que vivir” (Escobar, 2010b, p. 188) y cuyos fundamentos epistemológicos hegemónicos tienden a invisibilizarlos, negarlos y deslegitimarlos (Soto Pimentel, 2017, 2021). En este artículo, consideramos que la trayectoria de la organización debe ser leída como una historia local, con sus características y complejidades.

Estos supuestos, entonces, nos permiten atender un aspecto menos explorado por las perspectivas clásicas para el análisis de los movimientos sociales y que tiene que ver con su carácter propositivo. Esto es, los saberes que los movimientos sociales usan, construyen y disputan para resistir y confrontar los proyectos civilizatorios que les son impuestos, en un marco político-económico donde los saberes hegemónicos, arraigados en las estructuras de poder del orden social capitalista y neoliberal, intentan invisibilizar, acallar o deslegitimar las propuestas transformadoras de los movimientos sociales, para así mantener sus privilegios (Botero *et al.*, 2018; Escobar, 2010a, 2010b, 2014; Flórez Flórez, 2015). Ahora bien, la visibilización de estos saberes no pretende ser pintoresca ni interpretar a los movimientos sociales como objetos de conocimiento, sino que lo que se busca es “colapsar la frontera moderna entre doxa (opinión de activistas de movimientos sociales) y episteme (conocimiento científico custodiado por académicos que los estudian)” (Flórez Flórez y Olarte Olarte, en prensa), para poder dar cuenta de un conocimiento situado. En este sentido, estos saberes son considerados como saberes *otros* construidos por sujetos de conocimiento, con el mismo estatuto de legitimidad para participar del debate público y las políticas públicas que el que tienen los saberes construidos en el mundo científico o de la clase dominante.

Esto permite afirmar que, más allá de los saberes hegemónicos que definen la realidad social desde la modernidad, hay un mundo pluridiverso donde cohabitan diferentes versiones de la historia, de los fenómenos sociales, de la economía y de la política (Mignolo, 2003, 2007a, 2007b, 2014; Restrepo y Rojas, 2009). En este sentido, afirmamos que, junto a las luchas materiales y simbólicas, los movimientos sociales también dan luchas epistemológicas en orden a disputar la hegemonía conceptual de los modelos modernizadores y de desarrollo que les son impuestos (Soto Pimentel, 2021). La descripción y el análisis de los conflictos, demandas, espacios de gestión y agendas legislativas de un actor social como la CTEP-UTEP, consideramos, son indicadores de las disputas de estos “saberes

otros” en las luchas epistemológicas que enmarcan sus proyectos políticos y sociales.

También recuperamos los aportes de Cefaï (2011), quien propone focalizar el análisis en las trayectorias de compromiso y las formas de experiencia, y resituar el debate sobre los movimientos sociales en la arena pública y en la preocupación por la forma de vivir la democracia. En este sentido, consideramos que las dimensiones analizadas en este artículo expresan la trayectoria de este actor colectivo en la arena pública, dando cuenta de su maduración como sujeto en el sistema político de nuestro país. Estas trayectorias son analizadas a partir de los conflictos sociales que se expresan en el espacio público, los procesos de movilización sociopolíticos que se generan y su vinculación con el Estado tanto en el ámbito ejecutivo como legislativo.

Para analizar los conflictos sociales de la economía popular y las demandas que expresan en el espacio público, los comprendemos, desde una perspectiva sociopolítica, a través de los hechos de protesta que ocurren en un período determinado, como aquellas manifestaciones colectivas en el espacio público que portan una demanda y un repertorio de acción (Tilly, 1978). Analizar la conflictividad social vinculada a las organizaciones de la economía popular nos permite poner el foco de atención en la multiplicidad de demandas que conviven en el interior del movimiento (cooperativas de trabajo, tareas de cuidados comunitarios, agricultura familiar, pueblos originarios, migrantes, consumo responsable, etc.), dando cuenta de su complejidad.

Entendemos que estos procesos de movilización sociopolítica que expresan hechos de protesta impulsan, proponen o discuten políticas públicas como respuestas a sus demandas sociales. El sistema político-institucional refleja y reproduce determinados patrones de distribución del poder en la sociedad, cuya configuración influye en la política estatal. Se constituye así, siguiendo a Mancini (2011), en un “espacio” en el cual se inscriben y se determinan las políticas de Estado. Desde esta perspectiva, se entiende al Estado como la materialización de las relaciones de fuerza de la sociedad en un escenario institucional determinado; su dinámica responde a la interacción entre los diferentes actores sociopolíticos, y sus rasgos se encuentran en constante disputa y formación. Siguiendo a Vilas (2011), las políticas estatales, y también los procesos de movilización sociopolítica, adquieren expresión institucional formal e informal en el sistema político. En esta línea, se impone la necesidad de dar cuenta del espacio que este movimiento social ocupa en la gestión de las políticas públicas a nivel nacional (este aspecto ha sido desarrollado por una vasta literatura, como Bruno *et al.*, 2017; Fernández Álvarez, 2018, 2019; Forni *et al.*, 2020; Moler *et al.*, 2018;

Muñoz, 2018) y, particularmente, en las experiencias de gestión en la Administración Pública nacional, estudiando el crecimiento de este actor y su importancia en el gobierno de lo público.

Paralelamente, los procesos de movilización sociopolítica instalan demandas que, posteriormente, impactan en las políticas estatales y se materializan en la confección de planes de gobierno, programas y proyectos que ordenan y determinan la forma de intervención estatal en una realidad determinada. Esta relación entre movilizaciones sociopolíticas, políticas estatales y sistema político es el escenario en donde planteamos que se inscriben y se desarrollan las acciones colectivas de los movimientos sociales en general y de los movimientos de la economía popular en particular. Este contexto conceptual nos permite abordar el carácter constructivo de los movimientos de la economía popular y su capacidad de visibilizar demandas en el espacio público y generar propuestas y saberes para incidir en las políticas públicas, en la agenda legislativa y en la transformación de la realidad social (De Piero y Gradin, 2020; Gradin y De Piero, 2018; Gradin y Soto Pimentel, 2018a, 2018b, 2020; Soto Pimentel, 2017, 2021).

Por último, cabe señalar que este artículo realiza un aporte a las investigaciones existentes sobre la CTEP-UTEP, las cuales se han centrado principalmente en los procesos de su configuración (Bruno *et al.*, 2017; Maldovan Bonelli *et al.*, 2017; Sorroche y Schejter, 2021), las prácticas colectivas, la organización interna y las características identitarias y subjetivas tanto de la CTEP como de algunas de las organizaciones que la componen (Fernández Álvarez, 2018, 2019; Fernández Álvarez y Wolanski, 2020; Forni *et al.*, 2020; Longa, 2019; Madoery, 2020; Muñoz, 2021; Rinaldi, 2020), la relación entre este movimiento y el sistema político (Moler *et al.*, 2018; Muñoz, 2019, 2018; Silva Mariños, 2020) y las acciones de la UTEP en el contexto de la crisis sanitaria por COVID-2019 (Herrero, 2021; Mate y Stefanetti, 2020; Molina y Sayago Peralta, 2020). Otras investigaciones tratan sobre el uso de Facebook (De Oliveira Gomes, 2021), la relación con la Confederación General del Trabajo (CGT) (Muñoz y Villar, 2017), la transformación de la CTEP en la UTEP (Rach, 2021), la construcción del discurso pedagógico (Palumbo y Bruno, 2018) y la experiencia de la Mutual Senderos (Bruno y Cardozo, 2017).

### **Hechos de protesta, demandas y propuestas de la CTEP-UTEP**

Durante 2020 y 2021, de los 546 hechos de protesta identificados en el monitoreo de la conflictividad social del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural de la FLACSO Argentina (Gradin *et al.*, 2022), la CTEP-UTEP convocó y protagonizó 26 de ellos. De estos, el 25% ocurrieron en 2020, y el 75% en 2021, coincidentemente con los diferentes períodos de

aislamiento social debido a la pandemia del COVID-19. Sus repertorios de acción fueron variados y diversos, los más utilizados fueron la movilización (38%); las acciones simbólico-populares, como verdurazos y pescadazos (19%); la toma u ocupación de espacios públicos (16%); y las concentraciones (16%). Les siguen las acciones simbólicas cotidianas, como banderazos y la Navidad solidaria (6%), y los cortes (6%). Del total de hechos de protesta, los medios escogidos señalaron acciones de represión policial solo en el 6% de los casos.

Del total de las movilizaciones de la CTEP-UTEP identificadas, el 24% fueron convocadas de manera articulada por algunas de las organizaciones de la CTEP; y el 6%, por la UTEP en su conjunto. También hubo manifestaciones convocadas por una sola organización de la CTEP-UTEP, con demandas específicas del sector al que pertenecen. Por ejemplo, la Unión de Trabajadores de la Tierra protagonizó el 16% de los hechos de protesta; y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, el 3%, con demandas por la distribución de la tierra y el acceso al campo. El 12% de los hechos de protesta fueron protagonizados por la Tupac Amaru, con demandas por la liberación de Milagro Salas; y el 9%, por la Corriente Clasista y Combativa, en reclamo de solución de problemáticas sociales y en apoyo a políticas del Gobierno Nacional. Los pescadores artesanales de la UTEP, el Movimiento Evita y la Federación de Cartoneros, Carreros y Recicladores protagonizaron cada uno el 6% de los hechos de protesta, con demandas, respectivamente, por la potenciación del sector, en apoyo a las políticas del Ejecutivo Nacional y a propuestas legislativas. El 3% de las manifestaciones fueron protagonizadas por los vendedores ambulantes nucleados en la UTEP, y otro tanto por Somos Barrios de Pie, en defensa de sus derechos como trabajadores/as y por el acceso a internet para niños/as en edad escolar, respectivamente.

En las múltiples manifestaciones realizadas por la CTEP-UTEP, se enarbolaron diversas demandas. El 31% de los hechos de protesta portaron demandas sociales, como el déficit habitacional, la emergencia barrial y alimentaria, y mayor asistencia del Estado y políticas públicas. El 16% de los hechos de protesta expresaron reclamos por la contaminación ambiental y contra el "terricidio", y por la distribución y acceso a la tierra. Las demandas político-ideológicas estuvieron presentes en el 16% de las manifestaciones, en defensa de la libertad para Milagro Salas y en apoyo a las políticas y decisiones del Gobierno nacional. A las demandas por la intervención del Estado sobre el mercado, como el apoyo a la expropiación de Vicentin o la oposición al *lockout* del campo, corresponden el 9% de las protestas. Al conflicto laboral pertenecen el 13% de los hechos de protesta, con demandas por la defensa y la garantía de los derechos de los/as trabajadores/as de

la economía popular y una propuesta legislativa específica para el sector. Los hechos de protesta que expresan conflictos medioambientales y los que defienden los derechos humanos representan el 6% de los conflictos cada uno. Y el 3% de las protestas protagonizadas por la CTEP-UTEP pertenecen al conflicto educativo.

Del total de estas demandas, el 28% estuvieron asociadas a la crisis sanitaria por el COVID-19. Por ejemplo, los conflictos educativos versaron en su totalidad sobre la discusión del retorno o no a clases, y la mayoría de las demandas sociales estuvieron vinculadas a la crisis sanitaria. En cambio, la mayoría de los conflictos con demandas laborales y de intervención del Estado sobre el mercado no estuvieron relacionados con este fenómeno (75% y 67%, respectivamente). Los hechos de protesta pertenecientes al conflicto político-ideológico, el medio ambiente y la defensa de los derechos humanos no estuvieron asociados al COVID-19.

¿A quiénes estuvieron dirigidas las demandas expresadas en los hechos de protesta? En el 59% de los casos, al Gobierno nacional; en el 22%, a Gobiernos locales; y, en el 13%, a Gobiernos provinciales. El 3% de las protestas estuvieron dirigidas a empresas privadas; y otro tanto, a la sociedad en general. ¿Y qué alcance territorial tuvieron los hechos de protesta protagonizados por la CTEP-UTEP? Pese a que los medios de comunicación escogidos tienden a visibilizar los hechos de protesta que ocurren en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, identificamos que, en el 66% de los casos, las protestas son descritas como de alcance nacional, sin señalar dónde ocurrieron las otras expresiones de la misma protesta. Por su parte, se expresa que el 28% de las protestas ocurren a nivel local; y el 6%, a nivel provincial.

Ahora, en relación con nuestros objetivos de investigación, pasaremos a revisar el carácter propositivo de los hechos de protesta liderados por la CTEP-UTEP. Para ello, utilizamos la variable *tipo de acción colectiva reactiva o propositiva*. Con “reactivas”, nos referimos a aquellas demandas que expresan una reacción o resistencia frente a una decisión o acción de entidades públicas o gubernamentales, privadas o de la sociedad civil. En cambio, las acciones propositivas se refieren a la visibilización de problemáticas ausentes en la agenda pública o de gobierno, o bien son propuestas de solución o transformación de estas.

Del total de los hechos de protesta protagonizados por la CTEP-UTEP, el 53% tienen un carácter reactivo, y el 47% son acciones del tipo propositivo. Dentro de estas, observamos demandas destinadas a visibilizar problemáticas sociales asociadas a la crisis sanitaria por COVID-19, tales como la necesidad de conexión a internet para que los/as niños/as puedan continuar con su educación; y la iniciativa frente al Congreso Nacional de

una “Navidad solidaria”, para que las familias que no tuvieran qué comer pudieran hacerlo. Así también observamos actos de apoyo a la coalición de gobierno en período de elecciones, pedidos de alimentos para comedores y organizaciones sociales, demandas para la urbanización de barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la visibilización de las problemáticas de producción y comercialización que aquejan al sector de pescadores artesanales y una movilización contra el extractivismo en el Día Mundial del Agua.

Por su parte, identificamos propuestas legislativas movilizadas y construidas por las organizaciones de la CTEP-UTEP. Entre ellas, la exigencia por la aprobación de las siguientes leyes: de Presupuestos Mínimos de Gestión Ambiental de Envases y Promoción del Reciclaje Inclusivo, propuesta por la Federación de Cartoneros, Carreros y Recicladores junto con otras organizaciones; de Acceso a la Tierra o el Procrear Rural, protagonizada por la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT); y para Personas en Situación de Calle, formulada por la UTEP<sup>2</sup>.

En el caso del proyecto de Ley de Acceso a la Tierra, visibilizado en cuatro hechos de protesta durante 2021, fue presentado al Congreso por tercera vez en octubre de 2020, y tiene como objetivo proponer “un sistema de créditos blandos para el sector rural con el cual las familias pequeñas productoras puedan acceder a tierras para producir alimentos de un modo sustentable y habitar en una vivienda digna” (“La Unión de Trabajadores de la Tierra acampa en el Congreso para pedir la Ley de Acceso a la Tierra”, 2021). La Ley de Gestión Ambiental de Envases con Inclusión “establece la responsabilidad del productor de los envases e integra a los trabajadores recicladores a la cadena de gestión”, lo que posibilitará “más puestos de trabajo, mejores condiciones laborales y reducir el impacto de los envases post consumo sobre el ambiente” (“Concentración de cartoneros para impulsar la ley de gestión ambiental de envases”, 2021). Esta ley fue enarbada por las organizaciones de recicladores/as en tres hechos de protesta durante 2021. Por último, la Ley para las Personas en Situación de Calle, que fue aprobada en diciembre de 2021, tiene como objetivo “garantizar en forma integral los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en el territorio de la República Argentina” (Ley N.º 27.654, 2021).

<sup>2</sup> Al momento de la redacción de este artículo, la única ley aprobada es la 27.654, de Situación de Calle y Familias sin Techo (2021). Los proyectos de Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión Ambiental de Envases y Promoción del Reciclaje Inclusivo, y de Ley de Acceso a la Tierra continúan en estado parlamentario.

### **De la calle a la gestión: los espacios en el Estado Nacional**

Como señalamos en la introducción, la UTEP fue un actor dinámico de la campaña electoral de 2019, y, en el proceso de distribución de cargos en el Gobierno, prevaleció la mirada asistencialista sobre el lugar que ocupan en la gestión del Estado. De hecho, en un primer relevamiento, queda en evidencia que el principal espacio ocupado por la CTEP-UTEP es el Ministerio de Desarrollo Social, seguido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. En ambos organismos, este actor colectivo ocupa diferentes espacios de gestión: en el primer caso, asociado a la Secretaría de Economía Nacional y a la Secretaría de Integración Socio Urbana<sup>3</sup> y, en el segundo caso, asociado a la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Social, como muestra la tabla 1, la totalidad de cargos asumidos por miembros de la CTEP-UTEP son aproximadamente 19. Son espacios de toma de decisión, entre los cuales, además de las 2 secretarías ya mencionadas, hay 3 subsecretarías, 3 direcciones nacionales, 3 direcciones de línea y 8 coordinaciones.

<b>Tabla 1. Cargos asumidos por la CTEP-UTEP en el Ministerio de Desarrollo Social por jerarquía (2020-2021)</b>	
Secretario/a	2
Subsecretario/a	3
Director/a Nacional	3
Director/a	3
Coordinador/a	8
Total	19

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, es interesante identificar qué organizaciones ocupan estos cargos en el Ministerio de Desarrollo Social. Como se observa en la tabla 2, hay un mayor número para el Movimiento Evita, y el segundo espacio con mayor representación es el Movimiento de Trabajadores Excluidos. Luego, tienen presencia Somos Barrios De Pie, el Frente Darío Santillán, el

<sup>3</sup> Al inicio de la gestión de Alberto Fernández, nació la Secretaría de Integración Urbana y se inscribió dentro del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. En octubre de 2020, pasó a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social; según se informó, el traspaso buscó dar respuesta más aceleradamente a las necesidades de los/as vecinos/as de los barrios populares en el contexto de pandemia.

Movimiento Popular la Dignidad y el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas.

<b>Tabla 2. Cargos asumidos por la UTEP-CTEP en el Ministerio de Desarrollo Social por organización (2020-2021)</b>	
Frente Darío Santillán	2
Movimiento Evita	9
Movimiento de Trabajadores Excluidos	5
Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas	1
Movimiento Popular la Dignidad	1
Somos Barrios de Pie	1
<b>Total</b>	<b>19</b>

Fuente: elaboración propia.

En el otro ministerio con mayor representación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, la totalidad de cargos asumidos son 17, como se muestra en la tabla 3.

<b>Tabla 3. Cargos asumidos por la CTEP-UTEP en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca por jerarquía (2020-2021)</b>	
Secretario/a	1
Subsecretario/a	2
Director/a Nacional	2
Director/a	7
Coordinador/a	5
<b>Total</b>	<b>17</b>

Fuente: elaboración propia.

Con una fuerte presencia del Movimiento Evita en 8 espacios, como se observa en la tabla 4, es significativa también la presencia de las organizaciones campesinas y de pueblos originarios pertenecientes a la CTEP-UTEP, quienes, en su conjunto, ocupan el resto de los cargos en dicho ministerio.

<b>Tabla 4. Cargos asumidos por la CTEP-UTEP en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca por organización (2020-2021)</b>	
Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino (ACINA)	1
Federación Nacional Campesina	2
MOCASE Vía Campesina	1
Movimiento de Trabajadores Excluidos	2
Movimiento Evita	8
Movimiento Nacional Campesino Indígena	3
Total	17

Fuente: elaboración propia.

Al análisis de los cargos ocupados en ambos ministerios, se debe incorporar el de los cargos en dos espacios estratégicos, aun con todas las dificultades, como son la presidencia del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), a cargo de un referente del Movimiento Evita, y la presidencia de la Corporación del Mercado Central, a cargo de un referente de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT). Ambos espacios fueron ocupados en diferentes momentos de 2020 y son considerados estratégicos porque gestionan resortes importantes para las cooperativas y el mundo asociativo (el INAES) y para la comercialización de la producción de los emprendimientos de la agricultura familiar (el Mercado Central). El primero estuvo tradicionalmente ocupado por referentes del mundo cooperativo no vinculado a los movimientos sociales<sup>4</sup>, mientras que el Mercado Central estuvo ocupado a lo largo de su historia por diferentes actores del mundo privado. La participación de la UTEP en estos espacios es claramente un avance político en la gestión y en la expansión de la influencia de la organización en frentes relevantes para su sector.

<sup>4</sup> Para profundizar este debate, ver Kasparian (2020).

Por último, dentro de las políticas desarrolladas en estos espacios de gestión, se destacan el programa Potenciar Trabajo y el Registro Nacional de Barrios Populares, del Ministerio de Desarrollo Social, y el Plan Integral para las Mujeres de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, en el Ministerio de Agricultura, entre otras iniciativas. Si bien excede la capacidad descriptiva y analítica de este artículo, debemos señalar que asumir la responsabilidad de gestión de estas políticas, que, claramente, responden a diferentes demandas propias del sector, implica para las organizaciones de la UTEP tener que administrar los recursos escasos, y los conflictos asociados a ellos, en representación no únicamente de la economía popular, sino para el conjunto de la sociedad. Esta tensión entre la gestión y la representación de intereses implica un desafío interesante para problematizar respecto de la participación de la CTEP-UTEP en la gestión pública a nivel nacional.

Esta trayectoria de la CTEP-UTEP en la gestión pública, con sus límites y potencialidades, tanto en relación con los espacios de toma de decisión ocupados como con las políticas públicas impulsadas, son, a nuestro entender, indicadores de la construcción de saberes propios de estas organizaciones, que legitiman un saber-hacer en función de sus propias demandas y las posibles soluciones a estas. Gestionar políticas referidas a la economía social, la integración sociourbana y la agricultura familiar les otorga visibilidad y legitimidad social sobre sus propias formas de entender sus necesidades y sus soluciones.

### **La protesta propositiva: la incidencia legislativa de la CTEP-UTEP**

Desde 2019 es que integrantes de la CTEP-UTEP alcanzaron cargos de representación legislativa en el Congreso Nacional, posibilitada, como señalamos, por la conformación de la alianza con el Frente de Todos. Esto les ha permitido incidir en dicha agenda con proyectos de ley que se relacionan con las problemáticas particulares que afectan al sector de la economía popular y a las organizaciones que la componen. En este marco, según la información recopilada, podemos señalar que, entre 2020 y 2021, se presentaron 47 proyectos de ley firmados por integrantes de esta organización, en ocasiones con otros frentes políticos.

Del total de estos proyectos, las áreas abordadas fueron las siguientes: género (19%), medioambiente (17%), cultura y deportes (11%), derechos humanos (9%), territorio y hábitat (9%), economía social y popular (6%), empleo y seguridad social (6%), reparación a comunidades originarias (4%), educación (4%), economía (4%), salud (4%), desarrollo productivo (2%) y agricultura (4%). De estos, el 21,3% estuvieron relacionados con la

crisis sanitaria por el COVID-19 y las consecuencias sociales y económicas de las medidas de aislamiento para prevenir su expansión.

Respecto de los proyectos dentro del área de género relacionados con la contención de la crisis sanitaria, identificamos, por una parte, la ley para garantizar el acceso de todas las mujeres al cobro del ingreso familiar de emergencia (IFE)<sup>5</sup>. En cuanto que la crisis sanitaria y las medidas de aislamiento tuvieron un impacto negativo sobre las problemáticas de género, al incrementarse los hechos de violencia contra las mujeres y las diversidades, incluidos los femicidios y transfemicidios, se presentó el proyecto de ley que declara la emergencia pública nacional en materia social por violencia de género y la creación del Programa Nacional de Promotoras territoriales<sup>6</sup> en prevención de la violencia por motivos de género (ambos proyectos presentados previamente, en 2019).

El resto de los proyectos en este ámbito no está relacionado con el COVID-19. Promueven las siguientes medidas: la paridad de género en empresas de transporte público de pasajeros/as de corta, media y larga distancia (Ley Mirtha Sisnero); la ampliación de las licencias por nacimiento a paternidades y personas no gestantes que ejercen la corresponsabilidad parental<sup>7</sup>; el plan de acceso a la vivienda para personas transgénero, transexuales y travestis<sup>8</sup>; la Ley de Acceso al Trabajo para Personas Trans (que tiene como antecedente la propuesta de la legisladora de CABA María Rachid y que fue presentada en 2017 y 2019 en Diputados); la ratificación del Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección de la maternidad, que reconoce el derecho de toda mujer o persona gestante a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas; y la incorporación a la Ley 26.485 (2009), sobre protección integral a las mujeres, del incumplimiento del deber de alimentos a sus hijos/as por parte del progenitor como causal de violencia económica y doméstica.

Los siguientes son proyectos de ley relacionados con el medio ambiente promovidos por los/as diputados/as de la CTEP-UTEP: la declaración de la

<sup>5</sup> Este proyecto se fundamentó en la Ley Nacional 26.485 (2009), la convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Constitución Nacional y la convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

<sup>6</sup> El programa tiene como objetivo formar a cien mil promotoras territoriales y remunerarlas mediante convenios contractuales con el Estado con un sueldo igual o superior al salario mínimo vital y móvil, o del escalafón estatal con el que se realice la contratación.

<sup>7</sup> El proyecto tiene por objetivo incluir e incidir en una crianza igualitaria, fomentar la autonomía de las mujeres y personas gestantes e incorporar la diversidad de identidades de género.

<sup>8</sup> Este proyecto busca determinar la obligatoriedad del Estado de destinar a este sector, en situación de vulnerabilidad social, al menos un 5% de la distribución de viviendas en el marco de programas nacionales de urbanismo y acceso a la vivienda.

reserva natural “El Destino” de la provincia de Buenos Aires; la creación de un marco regulatorio de la pesca artesanal en las aguas pluviales y lacustres interjurisdiccionales de Argentina<sup>9</sup>; la ley que establece presupuestos mínimos para la protección ambiental y el fortalecimiento de los territorios periurbanos productivos<sup>10</sup>; el otorgamiento de jerarquía constitucional al acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (sancionado por el Congreso y ratificado por el Ejecutivo Nacional en 2020); la incorporación en el Código Penal de la Nación de los delitos contra el ambiente y la naturaleza (presentado por el senador nacional Pino Solanas en 2019); la protección de los derechos de la naturaleza (presentado también por Solanas en 2015 y reingresado a la cámara alta en 2019, donde aún cuenta con estado parlamentario); el régimen de presupuestos mínimos para la protección ambiental de los humedales<sup>11</sup>; y el régimen de presupuestos mínimos de protección ambiental para la aplicación de productos agroquímicos (presentado previamente por Solanas).

Dentro de los cinco proyectos referidos a cultura y deportes, identificamos las siguientes propuestas: en relación con las medidas de aislamiento por la crisis sanitaria, se propone eximir a los clubes de barrio y de pueblo del pago de tarifas de los servicios de energía, agua y telefonía; la creación del Instituto Federal del Tango Argentino; la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de la Capilla de Montalbo de la provincia de Buenos Aires (esta ley se había presentado anteriormente, en 2018); la declaración del 29 de septiembre como el Día Nacional de los/as Compositores/as; y del 30 de octubre como el Día del Ídolo Nacional Argentino.

En el ámbito de territorio y hábitat, identificamos una serie de proyectos entre los que se encuentra la ratificación del decreto que establece el congelamiento de alquileres y la suspensión de desalojos durante la emergencia sanitaria por el COVID-19<sup>12</sup>. Tomando en consideración la agudización de

<sup>9</sup> En este proyecto, la pesca artesanal se comprende no solo desde el ámbito de la economía, sino también “como una forma única de relacionarse con el medio ambiente, de construir una cultura identitaria y de garantizar el alimento a miles de familias en nuestro territorio”.

<sup>10</sup> El objetivo de este proyecto es la “gestión sostenible y adecuada del medio ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y dinámica de los sistemas ecológicos, el desarrollo humano de los/as trabajadores/as de la tierra y la implementación del desarrollo sostenible”.

<sup>11</sup> En 2013 tuvo media sanción en Senadores, pero perdió estado parlamentario en Diputados; en 2015, el senador Solanas presentó nuevamente el proyecto, el cual obtuvo dictamen, pero perdió estado parlamentario en Diputados en 2016. En 2018 volvió a ingresar al Senado, donde perdió estado parlamentario.

<sup>12</sup> Tuvo sanción definitiva.

las problemáticas asociadas a la precariedad habitacional y la falta de tenencia de la tierra producto de las medidas de aislamiento por el COVID-19, se elaboró el proyecto de ley Tierra, Techo y Trabajo<sup>13</sup> (promovido por la CTEP-UTEP desde 2016 en la gran marcha de San Cayetano, durante el gobierno macrista). Asimismo, se propuso incorporar en la Ley 27.551 (2020) un artículo para que los alquileres se establezcan en la moneda de curso legal. Por último, también se fomentó la creación permanente y la actualización del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)<sup>14</sup>.

Son proyectos relacionados con los derechos humanos aquellos que promueven la aprobación de la declaración de la ONU sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones que protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales, universalmente reconocidos; la garantía de los derechos humanos de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo (presentado en Diputados en 2016, pero perdió estado parlamentario), proyecto que obtuvo sanción definitiva en diciembre de 2021. También se envió el proyecto de ley que declara el acceso al agua potable como derecho humano fundamental (presentado en el Senado, en 2018, pero perdió su estado parlamentario)<sup>15</sup>. Por último, se propuso la institución de una pensión mensual y no contributiva para familiares de víctimas del 19 y el 20 de diciembre de 2001.

En el campo de la economía social y popular, los/as diputados/as CTEP-UTEP propusieron proyectos de ley en beneficio de las cooperativas, como el impedimento de personas con ciertas condiciones de integrar el Consejo de Administración (presentado en 2013 y en 2017, cuando obtuvo sanción parlamentaria en Diputados, pero luego perdió estado parlamentario en el Senado), y la recuperación de unidades productivas por parte de trabajadores/as organizados/as en cooperativas. También se propuso, en el contexto del COVID-19, otorgar el pago de una asignación de reconocimiento no remunerativa a trabajadores/as de merenderos y comedores comunitarios.

Identificamos dos proyectos de ley destinados a medidas de reparación para los pueblos indígenas y sus comunidades en Argentina. Uno de ellos se fundamenta en un mayor impacto del COVID-19 sobre esta población, considerada parte del grupo con riesgo de desarrollar formas graves de la

<sup>13</sup> Este proyecto tiene como objetivo garantizar un abordaje interjurisdiccional, intersectorial e interdisciplinario de la problemática habitacional.

<sup>14</sup> El registro disponible cuenta con información hasta 2016.

<sup>15</sup> La problemática del agua para la crisis sanitaria fue uno de los fundamentos para reactivar este proyecto.

enfermedad<sup>16</sup>. El segundo proyecto de ley propone la prórroga de la Ley 26.160 (2006), que declaró “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país”.

El acceso a la conectividad de internet también es una temática que fue abordada por estos actores en los proyectos de ley. Uno, relacionado con las medidas de aislamiento por el COVID 19 y la continuidad escolar, propuso la gratuidad del tráfico de datos en plataformas con contenidos educativos y fines pedagógicos para la totalidad de estudiantes y docentes del sistema educativo nacional. El segundo proyecto estuvo destinado a la conectividad en los barrios populares, la agricultura familiar y los pueblos originarios<sup>17</sup>.

Para el fomento de la agroecología y de la agricultura familiar, se presentaron dos proyectos de ley. El primero tenía por objetivo promover y fortalecer políticas, programas, proyectos y acciones para el desarrollo de la agroecología como sistema integral de producción, comercialización, agro-industrialización y consumo de alimentos y otras producciones primarias, con centralidad en su carácter sustentable en lo social, económico, cultural y ambiental. El segundo proyecto busca prorrogar los artículos 14 y 19 de la Ley de Agricultura Familiar (Ley N.º 27.118, 2015), que estipulaba la creación de una “nueva ruralidad”.

Seis proyectos de ley están relacionados con problemáticas nacionales, tales como el mercado de cambios y financiero y la explotación del litio. En este último caso, se propuso una ley de protección y desarrollo nacional del mineral que garantizara el interés público de sus reservas, lo que implica que su desarrollo sea con justicia social, equitativo y sustentable para la Nación, las provincias y comunidades de pueblos originarios, creando empleo y cuidando el medio ambiente. Otros estaban ligados al empleo en el contexto de la crisis sanitaria, tales como dos proyectos de ley para declarar la emergencia pública en materia ocupacional y la gratuidad del transporte para trabajadores/as esenciales.

En el área de salud, la CTEP-UTEP propuso la ratificación del decreto que establecía la emergencia sanitaria por el COVID-19. También fue cofirmante del proyecto de Ley sobre el Etiquetado Frontal de Advertencia y de

<sup>16</sup> Esto se fundamenta en “los graves problemas de nutrición, alimentarios y sanitarios que presentan grandes grupos mayoritarios de pueblos originarios”, especialmente la comunidad wichi de Salta. La ley propone la ejecución y despliegue de acciones efectivas, urgentes y concretas.

<sup>17</sup> El proyecto tiene por objetivo establecer las “condiciones Mínimas de Conectividad Digital a los fines de garantizar la igualdad de acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones”.

Publicidad para Alimentos o Sustancias Destinadas al Consumo Humano, el cual tuvo sanción definitiva en diciembre de 2021.

### **Reflexiones finales**

El objetivo de este artículo fue analizar el proceso de consolidación de la CTEP-UTEF durante 2020 y 2021 a partir de su protagonismo en la agenda política de Argentina, destacando su capacidad propositiva y de construcción de saberes sobre aspectos coyunturales y estratégicos del modelo de desarrollo del país. Para ello, observamos y sistematizamos información relevante sobre los conflictos protagonizados por este actor, su participación en la gestión del Estado Nacional y su incidencia en el Poder Legislativo.

En función de esta revisión de las acciones en los tres ámbitos señalados, podemos plantear que la CTEP-UTEF se posiciona como un actor capaz de visibilizar algunos límites del modelo de desarrollo implementado y proponer alternativas de solución. En efecto, es la economía popular un sector que emerge de los procesos de exclusión de las transformaciones del trabajo producidas por el neoliberalismo tardío y que han provocado no solo desempleo, sino también la precarización de las condiciones del trabajo. Este sector productivo, situado en los márgenes del sistema laboral formal, ha construido, mediante la constitución de la CTEP-UTEF, una institucionalidad que pone en evidencia las grietas del neoliberalismo, las condiciones de desigualdad y la exclusión que este reproduce; a la vez que propone una forma otra de comprender y definir a quienes integran la economía popular, como sujetos de derechos y actores políticos que, como tales, disputan colectivamente la arena pública entre el Estado y el mercado. Esto ha significado, como señalamos en la introducción, la lucha por el reconocimiento de sus derechos, la ampliación del concepto de trabajo y desligarse así del perfil asistencialista que se les ha asignado. Todas las acciones desplegadas por este actor en los conflictos protagonizados en el espacio público, las políticas desarrolladas en sus espacios de gestión y su agenda legislativa abonan al debate público en esta disputa.

En este marco, planteamos que las diversas acciones y demandas de la CTEP-UTEF permiten describirla desde su carácter propositivo como un sujeto constructor de conocimientos situados, es decir, que emergen de la propia experiencia de vida y de las estrategias de sobrevivencia frente a las crisis. En este sentido, la descripción de los hechos de protesta protagonizados por este actor y de su participación en la gestión estatal y en el Parlamento es una primera aproximación para la identificación de los saberes que ha utilizado para disputar los espacios señalados. De este modo, afirmamos las premisas teóricas expuestas al comienzo de esta investigación, a

saber, que, ante la imposición de “diseños globales” dentro de los cuales los grupos subalternos han tenido que vivir, los movimientos sociales construyen conocimientos e identidades subalternas en las grietas de dichos proyectos, que intentan invisibilizarlos, negarlos o deslegitimarlos.

Algunas reflexiones que podemos desprender de estos supuestos y de los datos empíricos analizados son las siguientes:

- Un dato interesante es que, de las demandas identificadas en los hechos de protesta protagonizados por la CTEP-UTEP, el 47% son del tipo propositivo. El que entre ellas se encuentren tres proyectos legislativos nos permite suponer que ahí hay un núcleo de saberes construidos por las organizaciones para describir tres problemáticas sociales (el acceso a la tierra, la protección del medio ambiente y del trabajo de los recicladores, y la alimentación) y para proponer alternativas de solución.
- La diversidad de demandas y preocupaciones expresadas en los hechos de protesta, en la gestión y en las propuestas legislativas permitiría asumir que la construcción epistemológica de la economía popular se basa en el reconocimiento y garantía de derechos asociados a lo productivo, pero que también incorpora otros aspectos de la reproducción de la vida, como la cuestión habitacional, alimentaria, los cuidados, etc., que también se han distribuido inequitativamente bajo el sistema de acumulación vigente. Observamos esto, por ejemplo, en las propuestas legislativas por la garantía de los derechos de las personas en situación de calle o en el proyecto de ley por “Tierra, techo y trabajo”.
- Identificamos, en algunas de sus propuestas, otros modos de comprender la relación entre los procesos de producción, la naturaleza y el medio ambiente, cuestión que se observa en la promoción de la agroecología, la protección de la pesca artesanal, el acceso al agua como un derecho humano, la gestión ambiental de envases y el reciclaje, y las protestas contra el extractivismo.
- En cuanto la economía popular, emerge en las grietas del sistema capitalista/neoliberal como proyecto civilizatorio; la CTEP-UTEP en este período construye propuestas de alternativas a los procesos de exclusión y desigualdad relacionados con aspectos identitarios y culturales de este modelo. Desplegamos las problemáticas ligadas, por ejemplo, al acceso a internet para la educación, las desigualdades de género y la discriminación hacia las disidencias y personas trans y los pueblos originarios, frente a las cuales también el sector participa y acompaña con diversas propuestas en al menos dos de los ámbitos descritos.
- El apoyo o acompañamiento de otras demandas por fuera de la economía popular y que tienen un carácter nacional permitiría su-

poner que las construcciones epistemológicas de la CTEP-UTEP se basan en una comprensión más global de los procesos de exclusión del neoliberalismo y sus mecanismos de reproducción de la desigualdad. Algunos ejemplos de ello son los reclamos visibilizados en las protestas contra el extractivismo y la expropiación de la empresa aceitera Vicentin, o en la presentación de proyectos de ley para adherir a una acción regional para la protección del medio ambiente y la naturaleza, el congelamiento de alquileres durante la crisis sanitaria, la producción social y justa del litio, la implementación del etiquetado frontal de alimentos, entre otros.

- En los espacios de gestión pública, la agenda de temas, como vimos, estuvo vinculada al desarrollo y fortalecimiento de la economía popular, el hábitat y la agricultura familiar. Aquí podemos identificar que las problemáticas asociadas a la gestión nacional guardan relación con las principales demandas expresadas en el espacio público a través de acciones colectivas, como analizamos en el tercer apartado. Ahora bien, no podemos afirmar que las políticas públicas desplegadas por este actor tengan un impacto directo en el desarrollo de la economía popular, pero sí que su inscripción en el organigrama nacional continúa reproduciendo una perspectiva asistencial sobre sus intervenciones y su lugar en el entramado gubernamental.

Esta mirada sobre el carácter propositivo de la CTEP-UTEP en el contexto de la protesta social, su participación en la gestión estatal y la incidencia legislativa nos permite preguntarnos en qué medida su consolidación en el espacio público ha contribuido a su legitimación como actor válido en el debate de las políticas públicas, “colapsando”, como señalamos al inicio de este artículo, la frontera epistemológica entre los saberes de los movimientos sociales y los construidos por las ciencias o la clase política dirigente. De nuestra investigación se desprende que la CTEP-UTEP ha construido, a lo largo de su trayectoria en las calles, en la gestión y en el ámbito legislativo, diferentes saberes que recuperan sus propias experiencias en la resolución de sus propias demandas. Esta construcción de saberes, que va ganando legitimidad y espacio político en la agenda, muestra el carácter propositivo de estos colectivos y su potencialidad en las disputas de los procesos de desarrollo. Resta explorar en futuros trabajos las experiencias de gestión en el Ejecutivo y en el Legislativo, su capacidad de construir consensos y acuerdos para trascender la mirada sectorial de sus demandas, y sus formas de construcción de representación para con sus bases sociales y para con el conjunto de la sociedad.

## Referencias

- Botero Gomez, P., Mina Rojas, C., Machado Mosquera, M., y Escobar, A. (2018). *Ubuntu. Una invitación para comprender la acción política, cultural y ecológica de las resistencias afroandina y afropacífica*. Clacso.
- Bruno, D. P., y Cardozo, M. (2017). *Salud y trabajo. La experiencia de la Mutual Senderos de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en Argentina* [ponencia]. Congreso Alas, Montevideo, Uruguay.
- Bruno, D. P., Coelho, R., y Palumbo, M. (2017). Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. *Argumentos*, 19, 90-119. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2766>
- Cefaï, D. (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología*, (26), 137-166. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2011.27491>
- Concentración de cartoneros para impulsar la ley de gestión ambiental de envases (2021, 7 de julio). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/352993-concentracion-de-cartoneros-para-impulsar-la-ley-de-gestion->
- De Oliveira Gomes, M. (2021). Movimentos Sociais Online: Análises da comunicação dos grupos populares MTST e UTEP no Facebook. *Revista Humanidades e Inovação*, 387-394. <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3502>
- De Piero, S., y Gradin, A. (2020). Por cuál puerta ingresa la sociedad civil al Congreso 2015-2017. En M. Triguboff (Ed.), *Estado y políticas públicas en la Argentina de Cambiemos* (pp. 27-50). Imago Mundi - UNAJ.
- Della Porta, D., y Diani, M. (2015). Introduction: the field of social movements studies. En D. Della Porta y M. Diani (Eds.), *The Oxford Handbook of Social Movements* (pp. 1-30). Oxford University Press.
- Escobar, A. (2010a). Afterword. En W. Mignolo y A. Escobar (Eds.), *Globalization and the Decolonial Option* (pp. 391-200). Routledge.
- Escobar, A. (2010b). *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Envió Editores.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Fernández Álvarez, M. (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 21-38. <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/3243>
- Fernández Álvarez, M. (2019). Relaciones de parentesco, corporalidad y afectos en la producción de lo común: reflexiones a partir de una

- etnografía con trabajadores de la economía popular en Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, (70), 25-36. <https://doi.org/10.7440/res70.2019.03>
- Fernández Álvarez, M., y Wolanski, S. (2020). La clase como lenguaje de organización política: diálogos etnográficos a partir de estudios con organizaciones de trabajadores/as en Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 1-30. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/713>
- Flórez Flórez, J. (2005). Aportes postcoloniales (latinoamericanos) al estudio de los movimientos sociales. *Tabula Rasa*, (3), 73-96.
- Flórez Flórez, J. (2007). Lectura no eurocéntrica de los movimientos sociales latinoamericanos. Las claves analíticas del proyecto modernidad/colonialidad. En S. Castro-Gómez, y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 5-20). Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.
- Flórez Flórez, J. (2015). *Lecturas emergentes. El giro decolonial en los movimientos sociales*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Flórez-Flórez, J., y Olarte-Olarte, M. C. (en prensa). Decolonizing Approaches to Latin American Social Movements. En F. Rossi (Ed.), *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*. Oxford University Press.
- Forni, P. F., Zapico, M., y Nogués, T. (2020). La Economía Popular como identidad colectiva: El camino a la unidad de los movimientos y organizaciones populares en la Argentina (2011-2019). *Colección*, 73-108. <https://revistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/3154>
- García Delgado, D., y Gradin, A. (2017). Introducción: Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. En D. García Delgado y A. Gradin (Eds.), *Documento de Trabajo N°5: El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 15-26). Flacso-Argentina.
- Giddens, A. (2002). *Modernidade e identidade*. Editora Schwarcz-Companhia das Letras.
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Teseo.
- Gradin, A. (2019). Entre la politización y la representación de las demandas sociales: límites y potencialidades de los movimientos sociales en la Argentina posneoliberal. En S. Romano e I. Díaz Parra (Eds), *América Latina, dilemas y desafíos: reflexiones sobre la deriva de los gobiernos progresistas* (pp. 95-110). Editorial UCA.

- Gradin, A., y De Piero, S. (2018). El populismo en acción: leyes que respondieron a demandas sociales en los gobiernos Kirchneristas (2003-2015). *Revista POSTData*, 263-294. <http://www.revistapostdata.com.ar/2018/05/el-populismo-en-accion-leyes-que-respondieron-a-demandas-sociales-en-los-gobiernos-kirchneristas-2003-2015-populism-in-action-laws-that-respond-to-social-demands-in-kirchner-governments-2003-2/>
- Gradin, A., y Soto Pimentel, V. (2018a). *Informe N°12: Del Paro Internacional de Mujeres al II Paro Nacional contra el gobierno de Cambiemos: Actores, demandas y conflictos sociales*. Observatorio Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO Argentina.
- Gradin, A., y Soto Pimentel, V. (2018b). *Informe N°13: Conflictividad social y respuestas de Cambiemos en el período “entre paros”: una relación en ascendente tensión*. Observatorio Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO Argentina.
- Gradin, A., y Soto Pimentel, V. (2020). Demandas y conflictividad social en la gestión de la Alianza Cambiemos. Un análisis de los conflictos, las formas de acción y las respuestas durante el período 2018-2019. *Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*, 12(16), 253-276. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/5091>
- Gradin, A., Soto Pimentel, V., y Reiri, M. (2022). Demandas, protestas y pandemia en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 18, 209-232. [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1653102603\\_209-232.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1653102603_209-232.pdf)
- Herrero, V. (2021). Pandemia y economía popular: desafíos y estrategias en tiempos de aislamiento social. *Escenarios. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 1-10. <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/12402>
- Kasparian, D. (2020). Cooperativismo, políticas públicas y organizaciones sociales: Conflictividad en cooperativas promovidas por el Estado en Argentina. *Psicoperspectivas*, 19(2), 94-106. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol19-Issue2-fulltext-1952>
- La Unión de Trabajadores de la Tierra acampa en el Congreso para pedir la Ley de Acceso a la Tierra (2021, 25 de octubre). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/376936-la-union-de-trabajadores-de-la-tierra-acampa-en-el-congreso->
- Ley N.º 26.160 de Comunidades Indígenas (2006). <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>
- Ley N.º 26.485 de Protección Integral a las Mujeres (2009). <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

- Ley N.º 27.118 de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (2015). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=241352>
- Ley N.º 27.551 de Modificación Código Civil y Comercial de la Nación (2020). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=339378>
- Ley N.º 27.654 de Situación de Calle y Familias sin techo (2021). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27654-358622>
- Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita: La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Siglo XXI Editores.
- Madoery, M. (2020). El trabajo en la economía popular. Reflexiones en torno al sujeto, la organización y el uso del espacio público en las ferias populares de Rosario. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 1-23. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/505>
- Maldovan Bonelli, J., y Melgarejo, M. (2019). Reivindicaciones y demandas de los/as trabajadores/as no asalariados/as: el dilema redistribución-reconocimiento en la economía popular. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 263-278. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/121612>
- Maldovan Bonelli, J., Fernández Mouján, L., 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://cartografiassdel-sur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/87>
- Mancini, M. (2011). Régimen político, gestión estatal e implementación de políticas a nivel subnacional. El caso de Santiago del Estero, Argentina. *Revista Enfoques: Ciencias políticas y Administración Pública*, (15), 115-176. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/98>
- Martínez Araujo, Z., Soto Pimentel, V., Gradín, A., y Di Zaco, D. (2020). Aportes del pensamiento crítico latinoamericano al análisis de los movimientos sociales: Una revisión de José Carlos Mariátegui, René Zavaleta, Rodolfo Kusch y Arturo Escobar. *Cartografías del Sur*, (12), 135-167 <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/143266>
- Mate, E., y Stefanetti, C. (2020). Las organizaciones sociales de la economía popular frente a la pandemia de la COVID-19 en Argentina. *Socio debate. Revista de Ciencias Sociales*, (9), 1-35. <http://www.feej.org/index.php/numero-9-2020>
- Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Akal.
- Mignolo, W. (2007a). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds), *El*

- giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 25-46). Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos; Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar.
- Mignolo, W. (2007b). *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Editorial Gedisa.
- Mignolo, W. (2014). *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Del Signo.
- Moler, E., Ynoub, E., Fernández Mouján, L., y Vázquez, M. (2018). *La centralidad del Estado y el proceso político-económico: un análisis de la construcción gremial de los trabajadores de la economía popular nucleados en la CTEP* [ponencia]. X Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Molina, A., y Sayago Peralta, E. (2020). Experiencias de la economía popular en el contexto de la pandemia COVID-19 en Argentina. Abordaje de casos en Córdoba Capital y la ciudad de Santiago del Estero, ante el aislamiento social, preventivo y obligatorio. *Revista Idelcoop*, (231), 145-176. <https://www.idelcoop.org.ar/revista/231/experiencias-economia-popular-contexto-pandemia-covid-19-argentina-abordaje-casos>
- Muñoz, M. A. (2018). Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina Reciente. *Documentos y Aportes*, (30), 85-128. <https://doi.org/10.14409/daapge.v18i30.8443>
- Muñoz, M. A. (2019). Voluntades populares, voluntades laborales: el caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (32), 479-510. <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/>
- Muñoz, M. A. (2021). La subjetivación política desde un caso de las trabajadoras de la economía popular. *Ciencia e Interculturalidad*, 28(1), 101-113. <https://doi.org/https://doi.org/10.5377/rci.v28i01.11462Muñoz>
- M., y Villar, L. (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017). *Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, (5), 22-52. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/43588>
- Palumbo, M., y Bruno, D. P. (2018). La construcción del discurso pedagógico de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. *Astralbio*, 129-154. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n21.16896>

- Rach, D. N. (2021). *El proceso de sindicalización de la economía popular* [tesis de licenciatura no publicada, Universidad Nacional de Rosario].
- Restrepo, E., y Rojas, A. (2009). *Introducción crítica al pensamiento decolonial*. Universidad Javeriana.
- Rinaldi, J. (2020). Camino hacia el reconocimiento. Aproximación hacia las prácticas político-estéticas de la Confederación de Trabajadores de la economía popular. *Revista Lindes*, (19), 1-17. [https://www.revista-lindes.com.ar/contenido/numero19/nro19\\_art\\_RINALDI.pdf](https://www.revista-lindes.com.ar/contenido/numero19/nro19_art_RINALDI.pdf)
- Silva Mariños, L. (2020). Trabajadores de la economía popular frente al gobierno de la alianza Cambiemos. Demandas, actores y unidad de acción en el marco de la protesta social. *Olac*, (4), 141-159. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/5460>
- Sorroche, S., y Schejter, M. (2021). “Sigo siendo el mismo de siempre”. Imágenes de la clase obrera argentina en la construcción de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP). *Revista Latinoamericana de antropología del trabajo*, (5), 1-19. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/822/727>
- Soto Pimentel, V. (2017). El concepto de Matriz de Pensamiento: una propuesta epistemológica decolonial para el escenario actual latinoamericano. *Íconos*, (57), 21-40. <https://doi.org/10.17141/iconos.57.2017.2265>
- Soto Pimentel, V. (2021). *Movimientos sociales en resistencia a reformas previsionales neoliberales. Un análisis decolonial de la Coordinadora Nacional de Trabajadores y Trabajadoras No+AFP de Chile y del Frente de Personas Mayores de Argentina en el periodo 2015-2019* [tesis doctoral no publicada, Universidad de Buenos Aires].
- Soto Pimentel, V., y Gradin, A. (2019). *Informe N°17: Movilización y conflictividad social en el gobierno de Cambiemos: análisis de un diálogo (relación) sin intercambios*. Observatorio Políticas Públicas y Reforma Estructural. FLACSO Argentina.
- Soto Pimentel, V., Martínez Araujo, Z., Di Zácomo, D., y Gradin, A. (2021). La oficialización de las experiencias de educación popular como fagocitación del Estado por los movimientos sociales. El caso de los Bachilleratos de Adultos de Argentina y del Instituto Universitario Latinoamericano de Agroecología “Paulo Freire” de Venezuela. *Trenzar. Revista de Educación Popular, Pedagogía Crítica e Investigación Militante*, 3(6), 1-19. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/159356>
- Tapia, L. (2009). Movimientos sociales, movimientos sociales y los no lugares de la política. En *Política Salvaje* (pp. 53-68). Muela del diablo Editores, Clacso.

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolutions*. McGraw Hill.

Vilas, C. (2011). *Política y Políticas Públicas en América Latina*. En C. Fioramonti y P. Anaya (Eds.), *El Estado y las políticas públicas en América Latina* (pp. 37-74). AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Prov. de Buenos Aires.