



Los/as trabajadores/as de la economía popular y sus estrategias colectivas de acceso a la salud. El caso de la CTEP en Argentina *

The workers of the popular economy and their collective strategies of access to health care. The CTEP case in Argentina

Os trabalhadores da economia popular e suas estratégias coletivas de acesso à saúde. O caso do CTEP na Argentina

Daniela Paola BRUNO**

Recibido: 15.04.19

Recibido con modificaciones: 11.04.20

Aprobado: 20.04.20



RESUMEN

En este artículo caracterizo a Senderos, mutual de salud de los/as trabajadores/as de la economía popular agremiados en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), como una experiencia excepcional de gestión social de la salud que se inscribe en el proceso más amplio de institucionalización conflictiva del sector. Destaco algunas características de su modelo de gestión, financiamiento y atención puntualizando no sólo en su incidencia en el incremento de la accesibilidad de los/as trabajadores de la economía popular a servicios de salud adecuados a sus necesidades prestacionales específicas, sino además procurando subrayar qué innovaciones o superaciones implica respecto de otras políticas sociales y sanitarias para estos trabajadores/as, y cómo dialogan sus rasgos distintivos con la tendencia observable en el campo de las organizaciones de la seguridad social. Las reflexiones aquí presentadas se apoyan en una estrategia de

*Agradecimientos: la escritura de este artículo fue posible en el contexto de mi estancia posdoctoral en el Grupo de Estudios sobre Salud Ambiental y Laboral (GESAL) de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) bajo la Dirección del Dr. Marcelo Amable a quien agradezco por sus orientaciones e importantes contribuciones a mi trabajo. Quiero agradecer también a mis colegas de la 3era. Cohorte del Programa de Posdoctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y a la Dra. Verónica Devalle coordinadora del Seminario de Producción Académica de ese programa, por los valiosos comentarios y aportes a las versiones preliminares de este trabajo y sobre todo por el clima de camaradería que caracterizó a todos nuestros intercambios. Por último quiero agradecer a los y las militantes de la CTEP, en particular a quienes se desempeñan en la Mutual Senderos por su interés y disposición a participar en la investigación cuyos resultados presento en este trabajo, aún en el fragor de la lucha, en un contexto de alta conflictividad social.

**Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. E-mail: danielapaolabruno@gmail.com

producción de datos de tipo cualitativa que complementa el análisis de documentos con entrevistas a dirigentes y referentes de CTEP y Senderos con diferente grado de estructuración y profundidad.

Palabras clave: Economía popular, trabajo, salud, sindicatos, seguridad social, Argentina.

ABSTRACT

In this article I characterize Senderos, the mutual health of the popular economy workers joined in the Confederation of workers of the popular economy (CTEP), as an exceptional experience of social management of health that is part of the broader process of conflictive institutionalization of the sector. I highlight some features of the management, financing and attention model of the mutual, not only emphasizing its impact on increasing the accessibility of the workers of the popular economy to health services adapted to their specific needs, but also trying to emphasize what innovations it implies in terms of social and health policies for these workers, and how they dialogue with the observable trend in the field of social security organizations. The reflections presented here are based on a qualitative data production strategy that complements the analysis of documents with interviews with different degree of structure and depth to leaders and referents of CTEP and Senderos.

Keywords: Popular economy, work, health, labor union, social security, Argentina.

RESUMO

Neste artigo, caracterizo Senderos, mutual da saúde dos trabalhadores e trabalhadoras da economia popular unidos na Confederação dos Trabalhadores da Economia Popular (CTEP), como uma experiência excepcional de gestão social da saúde que faz parte do processo mais amplo de institucionalização conflitiva do setor. Destaco algumas características do modelo de gestão, financiamento e assistência, não só enfatizando seu impacto no aumento da acessibilidade dos trabalhadores e trabalhadoras aos serviços de saúde adequados às suas necessidades específicas, mas também tentando sublinhar o que inovações ou sobreposições implicam respeito a outras políticas sociais e de saúde para esses trabalhadores e trabalhadoras, e como elas dialogam com suas características distintas com a tendência observável no campo das organizações de seguridade social. As reflexões aqui apresentadas baseiam-se em uma estratégia de produção de dados qualitativos que complementa a análise de documentos com entrevistas com diferentes graus de estrutura e profundidade para líderes e referentes de CTEP e Senderos.

Palavras-chave: Economía popular, trabalho, saúde, sindicatos, seguridade social, Argentina.

SUMARIO

Introducción, 1. antecedentes y coordenadas teórico metodológicas de la investigación, 2. Discusiones en torno a la economía de los/las pobres: economía social, economía solidaria y economía popular, 3. La CTEP como herramienta gremial de los/as trabajadores/as de la EP. Antecedentes y conformación de un sujeto político de identidad bifronte, 4. Senderos como estrategia de acceso a la salud, 4.1 Surgimiento de la mutual, 4.2 Financiamiento de senderos, 4.3 Población bajo cobertura, 4.4. Estructura administrativa y asistencial, 4.5 modelo de atención. Reflexiones finales. Bibliografía.

Introducción

A mediados de los años noventa, las que comenzaron siendo manifestaciones de protesta espaciadas, localizadas y espontáneas por parte de los/as trabajadores/as del sector público y desocupados/as contra la injusticia de la restructuración neoliberal en Argentina, se convirtieron a fines de esa década en una nueva forma de protesta y movilización popular. Los/as desocupados/as adquirieron una visibilidad sin precedentes y dieron lugar a un abanico de nuevas organizaciones que rápidamente conformaron el heterogéneo universo de las organizaciones de trabajadores/as desocupados/as, también conocidas como organizaciones piqueteras.

Los movimientos de trabajadores/as desocupados/as cuestionaron la visión de sí como meras víctimas del mercado de trabajo o sujetos pasivos de la política pública, la noción de desempleo como equivalente de exclusión, la equiparación de trabajo con trabajo asalariado y habilitaron a pensar en una noción distinta del trabajo en tanto capacidad colectiva de producción y reproducción social, principio organizador de la vida social y de la apropiación de la riqueza que se produce socialmente.

El ciclo que comenzó con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) supuso la articulación de un arco de solidaridades diferente al precedente y la disponibilidad de nuevos recursos para la organización social y política de estas organizaciones populares. Si la lógica de vinculación que predominó entre las organizaciones y movimientos de trabajadores/as desocupados/as y el Estado entre fines del siglo pasado e inicios del actual estuvo signada por una dinámica de movilización y negociación centrada en la ocupación de espacios públicos mediante diversas formas de protesta por *trabajo digno y genuino*, en parte por su *“fragilidad de origen”* (Pérez y Natalucci, 2012: 9) el gobierno de Néstor Kirchner convocó a organizaciones piqueteras, políticas y sindicales a integrar la coalición de gobierno y a participar de espacios formales de diálogo; y poco después a incorporarse a la gestión de políticas sociales (Pérez y Natalucci, 2015).

Durante las gestiones kirchneristas, las políticas de promoción de la economía social implementadas bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se orientaron a incluir como sujetos de derecho al núcleo duro de trabajadores/as de la economía informal. No obstante, un tercio de la población económicamente activa se mantuvo en el sector de los/as trabajadores/as no registrados/as, sin poder gozar plenamente de sus derechos económicos y laborales (Coelho, 2016). Pero como señala Muñoz, aunque *“la matriz productiva y el mercado laboral asociado a ésta no tuvo la capacidad de generar las condiciones de universalizar la inclusión vía empleo”* (Muñoz, 2019: 12) la matriz discursiva del kirchnerismo alrededor del trabajo y el Estado, tuvo sus efectos condicionando y facilitando la emergencia de nuevas demandas: *“si el trabajo devino en la promesa ordenadora de las políticas, en un portador de derechos y en un elemento de integración social, las personas que viven de la economía popular deberían ser catalogadas como trabajadores a los cuáles se les niega su estatus de ciudadano de plenos derechos”* (Muñoz, 2019:17).

En este contexto, en el año 2011 se produce una confluencia de organizaciones populares - muchas de las cuales habían integrado el heterogéneo movimiento de trabajadores/as desocupados/as - en torno a una agenda reivindicativa común que señalaba las limitaciones de las políticas sociales y laborales del kirchnerismo para restituir de manera plena los derechos laborales de los/as trabajadores/as informales. Algunas de esas organizaciones populares, particularmente las de matriz política ideológica nacional-popular (Svampa; 2010) habían tenido una participación destacada en el diseño y la gestión de políticas sociales para este sector.

Así el surgimiento de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (de aquí en adelante CTEP) como organización sindical multitendencia en el año 2011 tuvo una relación directa con el proceso de consolidación de este sector de trabajadores/as que quedó excluido del trabajo asalariado y que se insertó en el mercado de trabajo a través de relaciones de subordinación a la economía de capital, con la importante mediación de las políticas sociales y de promoción de la economía social generadas durante el ciclo kirchnerista como forma de restituir parcialmente sus derechos laborales vulnerados.

Si bien las organizaciones que decidieron la creación de la CTEP reconocían una mejora en las condiciones de existencia de dicho sector durante el kirchnerismo, al mismo tiempo, advirtieron la profundización de un modo de inserción diferenciado de los sectores populares en la economía y la política nacionales, en el que estos desarrollaban estrategias de reproducción social que combinaban planes sociales con formas de trabajo asociado y asalariado informal. Para las organizaciones que confluían en la CTEP el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos que se registraron durante el kirchnerismo no se tradujo en trabajo formal y dignidad, situación que interpretaron como el resultado de los límites del desarrollismo con derrame inducido y la imposibilidad de

alcanzar el pleno empleo en las sociedades pos-industriales. Este diagnóstico es el que, según la dirigencia de la CTEP habría vuelto necesaria la creación de una organización de carácter gremial.

Dos años después de su surgimiento, en el año 2013, la CTEP crea la Asociación Senderos, una mutual para organizar la prestación de servicios de salud a los/as trabajadores/as de la economía popular. En los días previos a la finalización de su gestión como Ministro de Trabajo, en diciembre del año 2015, Carlos Tomada aprobó la personería social de la CTEP bajo el número de resolución 1727/15, creando un régimen de agremiación para los/as trabajadores/as de la economía popular que los habilitó a brindar cobertura médico asistencial a monotributistas, monotributistas sociales, monotributistas sociales agropecuarios, cooperativistas y demás expresiones de la economía popular, social y solidaria, incluyendo a sus respectivos grupos familiares primarios, conforme lo determina la Ley de Obras Sociales.

Ya inscrita como Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular (ACTEP) en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas creado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por Resolución 32/2016, a inicios de 2016 la CTEP (jurídicamente ACTEP) solicita ante el registro nacional de obras sociales la creación de la Obra Social de los Trabajadores de la Economía Popular (de aquí en más OSTEP) apoyándose en la trayectoria y logros de Senderos. Aunque dicho trámite se encuentra aún pendiente, Senderos oficia como tal siendo a julio de 2018 la población bajo cobertura de 43.000 afiliados/as, aunque el departamento de afiliaciones de Senderos estimaba que podría llegar a 50.000 en el último trimestre de 2018.

En este artículo comparto algunos de los resultados de la sistematización de la experiencia de la Asociación Senderos, mutual de salud de los/as trabajadores/as agremiados/as en la CTEP en Argentina. La sistematización surge del interés de los/as dirigentes y referentes de Senderos por reflexionar sobre su práctica y dar a conocer la experiencia que vienen desarrollando, y de mi interés por indagar y comprender una experiencia de gestión social en salud (Tobar, 2000) que considero excepcional en varios sentidos sin que se hayan registrado antecedentes de investigación sobre la organización¹.

Los interrogantes que guiaron el análisis de esta experiencia de gestión social de la salud fueron: ¿Qué condiciones favorecieron el surgimiento y desarrollo de la CTEP y qué la distingue de otras organizaciones del campo popular? ¿Qué alianzas y vínculos estratégicos y cuáles estrategias de organización, incidencia y movilización pueden reconocerse en la actuación de la CTEP? ¿Qué modelo de organización sindical y protección social de los trabajadores de la economía popular propone la CTEP? ¿Por qué surge Senderos y qué sentido adquiere la tramitación de una obra social en el contexto general de las estrategias de la CTEP antes referidas? ¿Qué caracteriza al modelo de gestión y atención en salud de Senderos? ¿Cuáles han sido sus alcances y limitaciones en materia de cobertura y accesibilidad a los servicios de salud de los/as trabajadores del sector? ¿Es posible reconocer en su modelo de gestión y atención rasgos que la diferencien del conjunto de obras sociales sindicales? Teniendo en cuenta que la CTEP es una organización sindical de cuño reciente e ideológicamente multitendencia ¿Cómo es contenida y encauzada la esperable conflictividad interna provocada por la diversidad de matrices político ideológicas y proyectos que constituyen a las organizaciones de la CTEP y de qué manera este mosaico ideológico informa las discusiones sobre el modelo de gestión en salud, en construcción?

Por último, quisiera agregar que esta problematización pretende ser un aporte crítico y constructivo a las experiencias de organización de la economía popular en Argentina y la región, y particularmente a los procesos de sindicalización y movilización de sus trabajadores/as, en un campo problemático poco explorado, poniendo en valor la singular mirada que experiencias como la CTEP tienen del sujeto político trabajador contemporáneo y de las políticas públicas necesarias para este sector.

¹ Con excepción del trabajo integrador final del grado en economía de Nicolás Pertierra titulado: El acceso a la salud de los trabajadores de la economía popular, de fines de 2016. UBA.

1. Antecedentes y coordenadas teórico metodológicas de la investigación

La condición relativamente reciente de la CTEP explica la escasez de estudios que la abordan como objeto de indagación. Entre ellos, se encuentran los artículos de Larsen e Hindi (2013) y Gusmerotti (2013) a propósito de las políticas sociales de fortalecimiento de la economía popular, y la investigación de Carbonelli y Giménez Beliveau (2015) sobre el vínculo entre política y religión en la CTEP. El libro titulado *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, reúne una serie de artículos de un grupo de economistas y dirigentes de la CTEP sobre las prácticas y lógicas de la economía popular “desde su positividad” (Pérsico et al., 2017:16). A estos antecedentes, deben sumarse los trabajos de Lucio Fernández Mouján, Johanna Maldovan Bonelli y Emanuel Ynoub compilados por Moler (2018) en el marco del Programa de Estudios e Investigaciones de Economía Popular y Tecnologías de Impacto Social (PEPTIS) dependiente del Centro de Investigaciones de los Trabajadores (CITRA) en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Estos últimos recuperan debates conceptuales recientes en torno a la economía social, solidaria y popular, y problematizan la CTEP como experiencia de organización sindical de los trabajadores/as informales.

El equipo de investigación que dirijo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires realizó dos publicaciones tituladas *Pedagogía, política y acción colectiva. El caso de la CTEP* (Bruno y Palumbo (Ed.), 2016) y *Los últimos de la fila. Notas sobre los procesos organizativos de los/as trabajadores/as de la economía popular en la CTEP* (Bruno (Ed/Comp.), 2017) con particular énfasis en la dimensión pedagógica de la organización popular, la formación política en tanto proceso enmarcador de la movilización, la reconfiguración político identitaria de la organización, y sus estrategias y repertorios de movilización social y política. El análisis que comparto en este artículo es parte de la investigación en curso titulada *Institucionalización conflictiva e innovación organizacional en la trama asociativa de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular*² cuyo propósito es la profundización y el conocimiento global del caso CTEP con la hipótesis de que el sector habría ingresado en una nueva etapa orientada a profundizar e institucionalizar sus dispositivos de seguridad social y el fortalecimiento de la actividad productiva de las ramas que lo integran³. El análisis específico de Senderos, la mutual de salud de la CTEP, coincidió con el desarrollo de mi estancia posdoctoral en el Grupo de Estudios sobre Salud Ambiental y Laboral (GESAL) de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) bajo la Dirección del Dr. Marcelo Amable.

Para el estudio de Senderos adopté de manera heterodoxa la propuesta metodológica de investigación crítica de Alfonso Torres Carrillo que “*asume la investigación como una práctica colectiva de producción de conocimiento, articulada a procesos organizativos y movimientos sociales, que se propone comprender y fortalecer su capacidad de resistencia y generación de alternativas al capitalismo, así como contribuir a la producción de subjetividades y a la transformación de realidades y sujetos desde una perspectiva crítica y emancipadora*” (Torres Carrillo, 2014: 73). Jara refiere a este tipo de investigaciones como *sistematizaciones* a las que define como interpretaciones críticas de una o varias experiencias, que a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubren o explicitan la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo (Jara, 1994). En este caso, el resultado esperado fue una problematización, con los y las dirigentes y referentes de la CTEP, sobre su propia práctica para orientar la toma de decisiones con base en el

² Proyecto UBACYT 20020170200358BA de la de la Programación científica 2018-2020 en la Categoría de Grupos en Formación, bajo mi dirección.

³*Pedagogía, política y acción colectiva. La dimensión político pedagógica de los movimientos populares urbanos en el AMBA. Estudio comparativo de experiencias de matriz político ideológica autonomista y nacional popular* - Proyecto UBACYT 20020130200171BA de la Programación Científica 2014-2017 en la Categoría Grupos en Formación; y *Movimientos populares urbanos y acción cultural. Estudio comparativo de las experiencias en el AMBA*- Proyecto UBACYT 20020110200094 BA de la Programación Científica 2012-2015 en la Categoría Grupos en Formación. Ambos proyectos bajo mi dirección.

rescate de la experiencia acumulada. No obstante el interés y disposición de dirigentes y militantes de la CTEP, aunque nunca se dejó de tener como horizonte el carácter crítico y constructivo del estudio, las condiciones contextuales y organizacionales de su realización no fueron las que habíamos imaginado inicialmente como comentaré más adelante.

En este primer acercamiento al campo de la salud y el trabajo opté por alejarme de las miradas de higiene y seguridad para inscribir la reflexión en el campo de la salud laboral que se interroga por las transformaciones de la reproducción del capital en el mundo postfordista (Neffa, 1990). Desde esta perspectiva la noción de salud se acerca a la planteada por la medicina social y la salud colectiva donde se la concibe como la capacidad colectiva de dirigir los propios procesos vitales: el trabajo, las formas de consumo, de organización, de cultura, en suma, todas las formas de reproducirse en sociedad (Noriega, 1993) en términos de mayor calidad de vida.

Para pensar y analizar los modelos de gestión en salud me basé en la propuesta de Tobar (2000) aunque también tomé como referencia la definición de modelo de atención de Menéndez con la que refiere “no sólo a las actividades de tipo biomédico, sino a todas aquellas que tienen que ver con la atención de los padecimientos en términos intencionales, es decir que buscan prevenir, dar tratamiento, controlar, aliviar y/o curar un padecimiento determinado” (Menéndez, 2009:29).

Las reflexiones aquí presentadas son el resultado de una estrategia cualitativa sustentada en la complementación de dos técnicas: el análisis de documentos y las entrevistas con diferente grado de estructuración y profundidad. En lo que respecta al análisis de documentos se tomaron en cuenta informes estadísticos, informes de gestión y materiales de comunicación institucional producidos por Senderos y CTEP⁴. Además se realizaron entrevistas individuales a directivos/as, referentes y trabajadores/as de Senderos, incluyendo a los/as médicos/as a cargo de la atención en los consultorios de la mutual. Las entrevistas fueron realizadas en dos momentos: entre septiembre y diciembre de 2016, y entre marzo y diciembre de 2018, siempre con el debido consentimiento para que la información obtenida se utilice a los fines de este estudio. En algunos casos las entrevistas fueron realizadas en dupla con mi colega la Dra. Mariela Cardozo. Todas las entrevistas consignadas aquí fueron realizadas en la sede central de Senderos ubicada en el barrio de Constitución, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El detalle de los/as entrevistados/as se presenta en la *Tabla 1*.

Quisiera aclarar que la concreción de estas 17 entrevistas coincidió con el primer y el tercer año de gestión de gobierno nacional de la Alianza Cambiemos por lo que los acuerdos previos y su realización se dieron en un contexto de políticas de ajuste estructural y crisis, alta conflictividad social y sindical, una ingente beligerancia de las organizaciones populares reunidas en la CTEP y represión de la protesta social. Prácticamente todos/as los/as entrevistados/as son, además de gestores/as y/o trabajadores/as de Senderos, referentes y militantes de sus respectivas organizaciones. Esto hizo que el trabajo de campo fuera especialmente difícil, dinámico y plagado de imprevistos. El acelerado deterioro de las condiciones materiales de los/as trabajadores/as y sus familias, y las políticas de ajuste estructural impactaron en la disminución del gasto social, empujando a la militancia en las calles. Aunque como se ha dicho, las entrevistas aquí consignadas se hicieron en la sede de Senderos, algunas otras entrevistas y sesiones de trabajo se dieron en el contexto de asambleas, marchas, acampes y ollas populares. Agradezco a todas las personas que, aún en un escenario de estas características, accedieron a conversar conmigo y se interesaron en la investigación y en mi trabajo. Fue un proceso desafiante y de un enorme aprendizaje para mí.

⁴ Entre ellos destaco el Documento de solicitud de inscripción de las Obra Social de los trabajadores de la Economía Popular (OSTEP) ante el Registro Nacional de Obras Sociales, la Resolución 32/2016 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Estatuto de la Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular y el proyecto de Estatuto de la OSTEP.

Tabla 1
Entrevistados/as

Etapa de Trabajo	Entrevistado/a (en negritas se destaca la nominación que se usará en el citado a lo largo del trabajo)	Cantidad de entrevistas
I Etapa Entre septiembre y diciembre de 2016 en sede Senderos Constitución	Gerente General. Militante del Movimiento Evita. Economista.	2
	Subgerente General. Militante del Movimiento Evita. Abogado.	2
	Gerente médico. Médico cirujano, jubilado en hospital público.	1
	Coordinador del primer nivel de atención. Integra el área médica. Militante del MTE. Médico generalista. Además realiza tareas de atención y promoción de la salud en los consultorios de la mutual ubicados en Constitución y Lanús. Se desempeña además como médico generalista en el sistema público de salud de CABA.	1
	Coordinadora del abordaje territorial en el área médica. Militante del MTE. Médica generalista. Además realiza tareas de atención y promoción de la salud en los consultorios de la mutual ubicados en Constitución y Lanús. Se desempeña además como médica generalista en el sistema público de salud de CABA.	1
II Etapa entre marzo y noviembre de 2018 en sede Senderos Constitución	Ex Gerente General de Senderos. Integrante de la Mesa de gestión. Hasta inicios de 2018.	2
	Presidente de Senderos. Referente del MTE.	1
	Gerente General de Senderos Integrante de la Mesa de gestión. Hasta inicios de 2018 fue el Subgerente General de la Mutual.	1
	Gerente Administrativo. Integrante de la Mesa de gestión. Licenciado en administración de empresas. Militante del MTE.	1
	Gerenta Social y Territorial. Integrante de la Mesa de gestión. Militante del MTE. Trabajadora social.	1
	Médico responsable de auditorías a proveedores de 2do y 3er nivel. Integrante del Área Médica.	1
	Administrativo a cargo de	1

	afiliaciones. Integra el Área Administrativa.	
	Trabajadora social del Área Social y Territorial. A cargo de la formación de los equipos de trabajo, la articulación con los centros de atención, la animación de actividades de prevención y promoción de la salud en territorio.	1
	Médica generalista del área Social y Territorial. Fue entrevistada en la Etapa I y pasó a integrar el área social y territorial. Sus tareas se vinculan con la formación de los equipos de trabajo, la articulación con los centros de atención, la animación de actividades de prevención y promoción de la salud en territorio.	1

2. Discusiones en torno a la economía de *los/las pobres*: economía social, economía solidaria, economía popular

Dentro de las perspectivas que aportaron al estudio de las prácticas laborales de los sectores populares reseñadas por Maldovan Bonelli y Ynoub (2018), las de la marginalidad urbana que surgieron en el contexto de la segunda posguerra compartían, allende sus matices, la idea de carencia o falta de atributos necesarios para la integración por lo que no se interesaron por la capacidad de agencia de los marginales, “tendiendo a cosificarlos por fuera del deber ser de la sociedad moderna” (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018: 24).

En los años setenta la noción de informalidad significó una ruptura fundamental respecto de enfoques previos habilitando el pasaje de una concepción dualista a otra de interdependencia e integración entre las partes del sistema económico “ya sea en forma subordinada o de mutua dependencia, de explotación o de convivencia simbiótica” (según Saravi, 1996: 441, citado en Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018: 29) por lo que la informalidad no significó ya la exclusión sino la difusión amorfa en el sistema de un comportamiento diferente.

En el contexto del derrumbe de la sociedad salarial el concepto de exclusión cobró fuerza. No obstante, la recepción de este concepto en nuestro continente fue crítica por remitir a un ideal de inclusión que solo existió en una parte reducida de los países occidentales durante un periodo relativamente corto de la historia del capitalismo. Además, porque habilitó políticas que tendían a situar en los menos beneficiados la responsabilidad por su destino (García Delgado, 2006). Si bien el análisis de los procesos de exclusión social permitió entender las dinámicas de desigualdad y empobrecimiento que produce el capitalismo en su fase actual, tampoco tomó en cuenta la capacidad de agencia de estos sectores.

Según Maldovan Bonelli y Ynoub (2018) el enfoque de las trayectorias laborales, interesado por conocer el vínculo entre la economía formal e informal, intentó comprender con mayor profundidad cómo las personas experimentan las transformaciones registradas en el mercado de trabajo.

Todos los enfoques y autores antes mencionados coincidieron en señalar que la relación laboral clásica, asociada al trabajo asalariado, formal y estable, había perdido su peso relativo frente al surgimiento de nuevas modalidades de trabajo, así como a la ampliación de aquellas formas de trabajo denominadas atípicas (De la Garza Toledo, 2005).

Este último autor elaboró para estas formas de trabajar el concepto de trabajo ampliado como nueva categoría para pensar el mundo laboral. Si bien existen otras formas conceptuales para

repensar el trabajo, como ya se ha identificado y analizado, coincido con Maldovan Bonelli y Ynoub (2018) en que este concepto favorece un acercamiento más comprensivo en torno a diferentes formas de vida y de trabajo, siendo frecuentemente recuperado por los/as dirigentes e intelectuales ligados a la CTEP para aludir al trabajo desde la perspectiva de la EP.

Muchos de los/as autores/as pioneros/as en economía social y solidaria (ESS) y popular se referenciaron en los enfoques tradicionales de la economía social que surgieron a lo largo del siglo XIX en Europa durante la expansión del capitalismo industrial y que en nuestro país tuvieron su correlato en la expansión del sector cooperativo que desde mediados de aquel siglo tuvo relevancia en el desarrollo nacional. Aunque ambos enfoques de conceptualización teórica de la economía solidaria (el europeo y el latinoamericano) van a influir en las primeras acepciones de la economía popular (EP de aquí en más), será la perspectiva latinoamericana la que tendrá una influencia decisiva para la incorporación de nuevas dimensiones analíticas ligadas a la solidaridad, la reciprocidad y la cooperación, reconociendo y valorando la capacidad de agencia de los sectores populares (Fernandez Maldovan Bonelli, 2018).

La noción de EP surge en los años ochenta para aludir a las nuevas formas de los mundos del trabajo como resultado del avance del neoliberalismo, haciendo hincapié en los valores vinculares y morales del sector. Las fronteras del concepto son todavía imprecisas sin que se haya llegado a un consenso respecto de cómo delimitar el universo que la compone (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018). De acuerdo con Maldovan Bonelli y Ynoub esta dificultad tiene que ver en parte con la heterogeneidad y dinamismo de las experiencias que abarca, altamente sensibles a las cambiantes coyunturas sociales, políticas y económicas. Pero además con el hecho que las reglas y procedimientos de la economía popular estén en permanente cambio, y a que sus trabajadores/as “complementan sus prácticas laborales y fuentes de ingresos; entran y salen de los circuitos económicos formalizados en informalizados” (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018: 23).

Para Maldovan Bonelli y Ynoub los/as trabajadores/as de la EP enfrentan una doble disputa política e ideológica: una contra las múltiples exclusiones del capitalismo y sus lógicas de concentración de la riqueza, lo que los/as hermana con otros/as trabajadores/as, y otra hacia dentro del mundo del trabajo donde una lógica dual subyace a las solidaridades y conflictividades variantes según los contextos: lo formal/informal, en blanco/en negro, con derechos/sin derechos, calificado/no calificado (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018). Esta dualidad colaboraría en la percepción (y autopercepción) de estos trabajadores/as como opuestos a la vez que variantes degradadas respecto de otras formas de empleo.

Siguiendo a Tiriba (2004; 2006; 2011) y a Sarria Icaza y Tiriba (2003) la EP podría definirse como “el conjunto de actividades económicas y de prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares, orientadas a garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, materiales y no materiales, con la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles” (Sarria Icaza y Tiriba, 2003: 2).

De acuerdo a los materiales de formación de la CTEP, la EP es el sector subalterno de la sociedad en el actual capitalismo global, al cual el capital ya no le extrae plusvalía, ni llega siquiera a garantizarle las condiciones mínimas de existencia. Una suerte de “capitalismo residual” en el que la lógica individualista y mercantil convive con otras “formas cooperativas de trabajo impulsadas por los movimientos sociales”, cuyo denominador común es que “los medios de producción están en manos de los sectores populares”. En los documentos referidos a la tramitación de la OSTEP, la EP es caracterizada como reacción al proceso de exclusión del capitalismo financiero y concentrado, y comprende a las redes de producción e intercambio de bienes y servicios justos donde no se genera proceso de acumulación de capital sino ingresos de subsistencia; básicamente las cooperativas de trabajo, fábricas recuperadas, polos textiles, los mercados populares, trabajadores/as de la vía pública, cartoneros/as y recicladores/as, los centros comunitarios. Es decir, aquellos sectores de la economía informal que han logrado organizarse en forma asociativa y solidaria en busca de una ocupación laboral. Los elevados niveles de informalidad y precariedad

laboral sumados a la fragmentación social, económica y organizativa de los/as trabajadores/as no formalizados son los elementos característicos de la situación de este sector según la CTEP.

Más allá de su coincidencia en la crítica estructural a la lógica del capitalismo actual, algunos economistas vinculados con la CTEP han tomado distancia de los planteos de la economía social y solidaria (ESS) que informaron algunas de las políticas sociales del kirchnerismo. Según Chena, economista vinculado al Movimiento Evita, la economía social y solidaria refleja una “postura normativa que revela más el deseo académico y político, que la realidad de la existencia de los sectores populares” (Chena, 2017: 43). Más específicamente, la crítica de Chena y otros economistas del Movimiento Evita a los debates académicos en torno a la economía social y solidaria se fundamenta en el principio de reciprocidad en el que se basa su teoría de los intercambios, ya que no podría “ser analizado al margen de la relaciones entre la ESS y la economía capitalista tradicional”(Chena, 2017: 44), donde se evidencian fuertes desigualdades de poder en el orden financiero, político, legal e institucional y, más aún, podría sostenerse la funcionalidad de la economía informal para el capitalismo actual (Chena, 2017). Asimismo, Chena entiende que desde la perspectiva de la ESS el concepto de acción democrática se limita a pensar la participación entre personas en igualdad de derechos sin considerar el funcionamiento concreto de la instituciones que organizan los procesos de decisión respecto de las orientaciones económicas políticas y sociales. El mismo autor entiende que la ESS no considera a la solidaridad en el marco de contextos organizacionales en el que existen diferencias de poder dadas por “jerarquías simbólicas” (Chena, 2017: 48). Chena propone considerar a la EP en un contexto político y económico de mayor escala en el que deberían estar contemplados la insuficiencia dinámica dada por la condición de capitalismo periférico de la economía Argentina y las economías latinoamericanas; la dificultad para acumular capital; la desigualdad en la penetración del progreso técnico debido a la incidencia del colonialismo interno y capitalismo transnacional; la funcionalidad de la economía informal para el capitalismo actual; y la mirada liberal de los organismos internacionales respecto del desarrollo del sector informal a partir del fortalecimiento del capital social sin considerar la necesaria transferencia de recursos del capital a la economía popular (Chena, 2017). Dentro de las perspectivas que aportaron al estudio de las prácticas laborales de los sectores populares reseñadas por Maldovan Bonelli y Ynoub (2018), las de la *marginalidad urbana* que surgieron en el contexto de la segunda posguerra compartían, allende sus matices, la idea de carencia o falta de atributos necesarios para la integración por lo que no se interesaron por la capacidad de agencia de los marginales, “*tendiendo a cosificarlos por fuera del deber ser de la sociedad moderna*” (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018: 24).

En los años setenta la noción de *informalidad* significó una ruptura fundamental respecto de enfoques previos habilitando el pasaje de una concepción dualista a otra de interdependencia e integración entre las partes del sistema económico “*ya sea en forma subordinada o de mutua dependencia, de explotación o de convivencia simbiótica*” (según Saravi, 1996: 441, citado en Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018: 29) por lo que la informalidad no significó ya la exclusión sino la difusión amorfa en el sistema de un comportamiento diferente .

En el contexto del derrumbe de la sociedad salarial el concepto de *exclusión* cobró fuerza. No obstante, la recepción de este concepto en nuestro continente fue crítica por remitir a un ideal de inclusión que solo existió en una parte reducida de los países occidentales durante un periodo relativamente corto de la historia del capitalismo. Además, porque habilitó políticas que tendían a situar en los menos beneficiados la responsabilidad por su destino (García Delgado, 2006). Si bien el análisis de los procesos de exclusión social permitió entender las dinámicas de desigualdad y empobrecimiento que produce el capitalismo en su fase actual, tampoco tomó en cuenta la capacidad de agencia de estos sectores.

Según Maldovan Bonelli y Ynoub (2018) el enfoque de las *trayectorias laborales*, interesado por conocer el vínculo entre la economía formal e informal, intentó comprender con mayor profundidad cómo las personas experimentan las transformaciones registradas en el mercado de trabajo.

Todos los enfoques y autores antes mencionados coincidieron en señalar que la relación laboral clásica, asociada al trabajo asalariado, formal y estable, había perdido su peso relativo frente al surgimiento de nuevas modalidades de trabajo, así como a la ampliación de aquellas formas de trabajo denominadas atípicas (De la Garza Toledo, 2005).

Este último autor elaboró para estas formas de trabajar el concepto de *trabajo ampliado* como nueva categoría para pensar el mundo laboral. Si bien existen otras formas conceptuales para repensar el trabajo, como ya se ha identificado y analizado, coincido con Maldovan Bonelli y Ynoub (2018) en que este concepto favorece un acercamiento más comprensivo en torno a diferentes formas de vida y de trabajo, siendo frecuentemente recuperado por los/as dirigentes e intelectuales ligados a la CTEP para aludir al trabajo desde la perspectiva de la EP.

Muchos de los/as autores/as pioneros/as en economía social y solidaria (ESS) y popular se referenciaron en los enfoques tradicionales de la economía social que surgieron a lo largo del siglo XIX en Europa durante la expansión del capitalismo industrial y que en nuestro país tuvieron su correlato en la expansión del sector cooperativo que desde mediados de aquel siglo tuvo relevancia en el desarrollo nacional. Aunque ambos enfoques de conceptualización teórica de la economía solidaria (el europeo y el latinoamericano) van a influir en las primeras acepciones de la economía popular (EP de aquí en más), será la perspectiva latinoamericana la que tendrá una influencia decisiva para la incorporación de nuevas dimensiones analíticas ligadas a la solidaridad, la reciprocidad y la cooperación, reconociendo y valorando la capacidad de agencia de los sectores populares (FernandezMaldovan Bonelli, 2018).

La noción de EP surge en los años ochenta para aludir a las nuevas formas de los mundos del trabajo como resultado del avance del neoliberalismo, haciendo hincapié en los valores vinculares y morales del sector. Las fronteras del concepto son todavía imprecisas sin que se haya llegado a un consenso respecto de cómo delimitar el universo que la compone (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018). De acuerdo con Maldovan Bonelli y Ynoub esta dificultad tiene que ver en parte con la heterogeneidad y dinamismo de las experiencias que abarca, altamente sensibles a las cambiantes coyunturas sociales, políticas y económicas. Pero además con el hecho que las reglas y procedimientos de la economía popular estén en permanente cambio, y a que sus trabajadores/as “*complementan sus prácticas laborales y fuentes de ingresos; entran y salen de los circuitos económicos formalizados en informalizados*” (MaldovanBonelli y Ynoub, 2018: 23).

Para Maldovan Bonelli y Ynoub los/as trabajadores/as de la EP enfrentan una doble disputa política e ideológica: una contra las múltiples exclusiones del capitalismo y sus lógicas de concentración de la riqueza, lo que los/as hermana con otros/as trabajadores/as, y otra hacia dentro del mundo del trabajo donde una lógica dual subyace a las solidaridades y conflictividades variantes según los contextos: lo formal/informal, en blanco/en negro, con derechos/sin derechos, calificado /no calificado (Maldovan Bonelli y Ynoub, 2018). Esta dualidad colaboraría en la percepción (y autopercepción) de estos trabajadores/as como opuestos a la vez que variantes degradadas respecto de otras formas de empleo.

Siguiendo a Tiriba (2004; 2006; 2011) y a Sarria Icaza y Tiriba (2003) la EP podría definirse como “*el conjunto de actividades económicas y de prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares, orientadas a garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, materiales y no materiales, con la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles*” (Sarria Icaza y Tiriba, 2003: 2).

De acuerdo a los materiales de formación de la CTEP⁵, la EP es el sector subalterno de la sociedad en el actual capitalismo global, al cual el capital ya no le extrae plusvalía, ni llega siquiera

⁵ Me refiero a la serie *Cuadernos de Formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*. Se trata de una serie de 4 cuadernillos titulados: *Nuestra realidad* (1); *Nuestra organización* (2), *Nuestros objetivos* (3), y *Nuestra Lucha* (4). Fueron escritos por Emilio Pérsico y Juan Grabois y editados por la CTEP en abril del 2014. Luego fueron compilados en una única publicación en mayo de 2015 bajo el título *Organización y Economía Popular. Cuadernos de formación para trabajadores*,

a garantizarle las condiciones mínimas de existencia. Una suerte de “*capitalismo residual*”⁶ en el que la lógica individualista y mercantil convive con otras “*formas cooperativas de trabajo impulsadas por los movimientos sociales*”⁷, cuyo denominador común es que “*los medios de producción están en manos de los sectores populares*”⁸. En los documentos referidos a la tramitación de la OSTEP, la EP es caracterizada como reacción al proceso de exclusión del capitalismo financiero y concentrado, y comprende a las redes de producción e intercambio de bienes y servicios justos donde no se genera proceso de acumulación de capital sino ingresos de subsistencia; básicamente las cooperativas de trabajo, fábricas recuperadas, polos textiles, los mercados populares, trabajadores/as de la vía pública, cartoneros/as y recicladores/as, los centros comunitarios. Es decir, aquellos sectores de la economía informal que han logrado organizarse en forma asociativa y solidaria en busca de una ocupación laboral⁹. Los elevados niveles de informalidad y precariedad laboral sumados a la fragmentación social, económica y organizativa de los/as trabajadores/as no formalizados son los elementos característicos de la situación de este sector según la CTEP¹⁰.

Más allá de su coincidencia en la crítica estructural a la lógica del capitalismo actual, algunos economistas vinculados con la CTEP han tomado distancia de los planteos de la economía social y solidaria (ESS) que informaron algunas de las políticas sociales del kirchnerismo. Según Chena, economista vinculado al Movimiento Evita, la economía social y solidaria refleja una “*postura normativa que revela más el deseo académico y político, que la realidad de la existencia de los sectores populares*” (Chena, 2017: 43). Más específicamente, la crítica de Chena y otros economistas del Movimiento Evita a los debates académicos en torno a la economía social y solidaria se fundamenta en el principio de reciprocidad en el que se basa su teoría de los intercambios, ya que no podría “*ser analizado al margen de la relaciones entre la ESS y la economía capitalista tradicional*” (Chena, 2017: 44), donde se evidencian fuertes desigualdades de poder en el orden financiero, político, legal e institucional y, más aún, podría sostenerse la funcionalidad de la economía informal para el capitalismo actual (Chena, 2017). Asimismo, Chena entiende que desde la perspectiva de la ESS el concepto de acción democrática se limita a pensar la participación entre personas en igualdad de derechos sin considerar el funcionamiento concreto de las instituciones que organizan los procesos de decisión respecto de las orientaciones económicas políticas y sociales. El mismo autor entiende que la ESS no considera a la solidaridad en el marco de contextos organizacionales en el que existen diferencias de poder dadas por “*jerarquías simbólicas*” (Chena, 2017: 48). Chena propone considerar a la EP en un contexto político y económico de mayor escala en el que deberían estar contemplados la insuficiencia dinámica dada por la condición de capitalismo periférico de la economía Argentina y las economías latinoamericanas; la dificultad para acumular capital; la desigualdad en la penetración del progreso técnico debido a la incidencia del colonialismo interno y capitalismo transnacional; la funcionalidad de la economía informal para el capitalismo actual; y la mirada liberal de los organismos internacionales respecto del desarrollo del sector informal a partir del fortalecimiento del capital social sin considerar la necesaria transferencia de recursos del capital a la economía popular (Chena, 2017).

militantes, delegados y dirigentes de organizaciones. Todos ellos fueron objeto de análisis en la publicación *Pedagogía, política y acción colectiva* del equipo de investigación que dirijo en la UBA disponible en <https://drive.google.com/file/d/0Bzs9XI9wlyXuanVzR0IRVzNjOXdjZl9tS05mRzRnc2hQMGI3/view?usp=sharing>

⁶ Cuadernillo Nro. 1 de formación de la CTEP, 2014, página 23.

⁷ Ídem

⁸ Ídem.

⁹ Documento de solicitud de inscripción de las Obra Social de los trabajadores de la Economía Popular (OSTEP) ante el Registro Nacional de Obras Sociales, febrero 2016.

¹⁰ Ídem.

3. La CTEP como herramienta gremial de los/as trabajadores/as de la EP. Antecedentes y conformación de un sujeto político de identidad bifronte

Según Fernandez Moujan (2018) en la historia de la organización de los/as trabajadores/as de la economía popular pueden reconocerse dos etapas, referenciadas muy brevemente en la introducción a este artículo. La primera, en la década de 1990, vinculada con la extensión del trabajo asociativo y del autoempleo, y con la aparición de los *Movimientos de Trabajadores de Desocupados (MTD)* y el intento de agremiación por parte de la *Central de Trabajadores Argentinos (CTA)* de los y las trabajadores/as sin trabajo. La segunda etapa, se ubica durante los gobiernos kirchneristas, cuando la recuperación del trabajo formal y los ingresos fueron acompañados por la expansión de distintas experiencias de organización de la economía popular.

En lo que respecta a la experiencia de la CTA, por el momento histórico en el que fue creada, esta Central se propuso trascender los límites del trabajo asalariado para solidarizarse y promover la organización sindical de sectores ajenos a ese universo, encarnando lo que la sociología política acuñaría como un *sindicalismo de movimiento social* (de acuerdo con Moody, 1997; Ferrero y Guerrero, 2007; citados en Armelino, 2012).

Aunque la CTA no adoptó el concepto de economía popular, la fuerza de trabajo que este sindicalismo de nuevo cuño intentó representar era mucho más heterogénea que la del trabajo asalariado. Como plantea Armelino, la CTA:

“puso en contacto dos universos contrastantes. De un lado el de los trabajadores sindicalizados de sectores medios y medios bajos, típicos del empleo público, que afrontaban la amenaza del desempleo; del otro, el de los sectores que ya padecían y soportaban los efectos de la pobreza, tales como déficits educativos, sanitarios, habitacionales y alimentarios” (Armelino, 2012:108).

Aunque actualmente la CTA es reconocida como una central sindical más, a pesar de que nunca le fuera otorgada la personería gremial, fragmentada y sumida en una larga e importante crisis interna (Armelino, 2012) esta no logró avanzar significativamente en su intento de organización de los heterogéneos intereses y condiciones del actual mundo del trabajo.

En lo que respecta a la segunda etapa que refiere Fernandez Moujan, la de los gobiernos kirchneristas, la convocatoria de Néstor Kirchner a organizaciones piqueteras, políticas y sindicales para que integren la coalición de gobierno y se incorporen a la gestión de políticas sociales en el 2004 implicó un importante cambio en la relación entre estas organizaciones y el régimen político (partidos, sindicatos, estado). Tomando como base teórico-política los principios comunes del campo académico de la economía social¹¹, el Estado construyó mecanismos de subsidios generalizados hacia el sector para garantizar su sostenibilidad socioeconómica (Coraggio, Laville y Cattani, 2013). El vínculo de las organizaciones y redes de la economía popular con el Estado y la participación en políticas de promoción de la ES fueron dispares de acuerdo a las concepciones y

¹¹ Dentro del campo de las perspectivas teóricas latinoamericanas de la economía social y solidaria (ESS), integrada por la ES, existe un consenso respecto de la necesidad de aplicar racionalidades diferentes a la de la empresa mercantil, para garantizar la sustentabilidad y sostenibilidad del sistema. El acuerdo parte de una crítica estructural a la economía del capital y los criterios de eficiencia que aplica, sustentada en el principio de acción racional medios-fines. Tal crítica es abordada por diferentes autores en el señalamiento de los rasgos señalados por Coelho (2016): dar prevalencia al valor de cambio por sobre el valor de uso, priorizar la rentabilidad por sobre los beneficios sociales y los efectos ambientales, computando al trabajo como costo de producción y transfiriendo el costo de la depredación del ambiente al exterior (externalidades), reducir la sostenibilidad de los emprendimientos económicos a una relación de cooperación/competencia entre productores y entre productores y consumidores, mediada solo por el mercado y expresada en una cuenta de ingresos y egresos monetarios. Los rasgos citados constituyen según este autor las lógicas que tensionan cotidianamente el desarrollo de los emprendimientos de la economía popular.

posicionamientos asumidos respecto a los gobiernos kirchneristas. Un conjunto de organizaciones, dentro de las que se destacó el Movimiento Evita, un actor clave en la posterior conformación de la CTEP, se integraron a la estructura del Estado como cuadros técnicos, gestionaron espacios institucionales, incorporaron ciertas reivindicaciones de los movimientos a la agenda política, facilitaron el acceso de estos a recursos para proyectos enmarcados en políticas públicas gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, participaron en el diseño de algunas políticas públicas e, inclusive, integraron listas partidarias (Masseti, 2009; Schuttenberg, 2011; Natalucci, 2010; Perelmiter, 2016 citados en Bruno, Palumbo y Coelho, 2017).

Estos cambios en la relación entre las organizaciones sociales y el régimen político (partidos, sindicatos, estado) fueron inicialmente caracterizados en la literatura académica como situaciones de cooptación/integración estatal (Campione y Rajland, 2006; Borón, 2007; Svampa, 2011) dando por hecho la eficacia del régimen político para imponer sus condiciones y limitar el accionar organizativo popular (Natalucci y Pérez, 2015) desconociendo la capacidad de agencia de las organizaciones populares y, en definitiva, declarando la impotencia contenciosa de este sujeto político.

En contraposición a estas miradas, otros autores como Dinerstein, Contartese y Deledicque (2010), refirieron a estos procesos como de “*institucionalización conflictiva*” a la que definieron como “*la integración contradictoria de los proyectos alternativos de las organizaciones en el seno estatal*” (Dinerstein, Contartese y Deledicque, 2010: 72). Según estos autores, el vínculo entre el Estado y las organizaciones populares habría estado plagado de contradicciones que repercutieron y se reprodujeron no sólo al interior de las organizaciones populares sino también al interior del Estado y sus instituciones.

German Pérez también discutió la tesis de la cooptación/integración al señalar que el hecho que un movimiento social se haya institucionalizado no equivale a reconocer que haya triunfado o fracasado y por ende haya desaparecido como sujeto político contencioso. En todo caso, señala el autor, se trata de un reposicionamiento que nos conmina a pensar su recreación dentro de otro sistema de reglas institucionales que lo vinculan de diversas maneras con otros actores políticos y con las mediaciones formales del régimen político de gobierno (Pérez, 2007). Desde una concepción *pragmática de la institucionalización*, Natalucci y Pérez (2015) plantearon que los movimientos sociales “*contribuyeron a una mayor democratización –o una mejora de la ciudadanía de baja intensidad– no sólo de la sociedad civil sino también del Estado a partir de la institucionalización de nuevas pautas de acción*” (Natalucci y Pérez, 2015:4). Para ambos, la institucionalización no alude exclusivamente a la integración en el aparato del Estado y/o en las estructuras formales del régimen político en tanto el proceso de generación y cristalización de esas pautas se propone como una mediación entre la sociedad civil y el régimen político en el marco de procesos de cambios por la vía de la movilización política.

En el año 2011, el Movimiento de trabajadores Excluidos (MTE), la cooperativa textil La Alameda, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (MNER) y el Movimiento Evita (ME) participaron en la fundación de la CTEP. Más adelante se sumarían el Movimiento Popular la Dignidad (MPLD), el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), la organización social y política Los Pibes, Patria Grande, Seamos Libres y muy posteriormente la Garganta Poderosa. Como adelanté en la introducción, la creación de la CTEP como organización sindical se relaciona directamente con el proceso de consolidación de un sector de trabajadores/as que al quedar excluido del trabajo asalariado se inserta en la economía a través de relaciones de subordinación a la economía de capital, con la mediación de las políticas sociales y de promoción de la economía social del kirchnerismo generadas como forma de restituir parcialmente derechos laborales perdidos. La conformación de un frente tan heterogéneo en lo que refiere a matrices político-ideológicas (Svampa, 2010) sólo se explica por el carácter fundamentalmente reivindicativo de la CTEP vinculado a la restitución de los derechos de los/as trabajadores/as sin reconocimiento, sin capital y sin patrón.

Como intentaré fundamentar la CTEP constituye una experiencia sin precedentes de organización del sujeto popular en clave de trabajador/a de la economía popular que anuda en una *identidad bifronte* (organización social/organización sindical) (Bruno, 2017 a) tradiciones de organización que hasta el momento habían corrido por canales paralelos. No obstante, las acciones colectivas de incidencia política desarrolladas por la CTEP, en especial desde mediados de 2016, marcan un punto de inflexión respecto de los repertorios de protesta y movilización de las organizaciones que la antecedieron y crearon.

El gobierno de la Alianza Cambiemos provocó un giro importante en la política económica que desató un proceso de recesión con un impacto directo en las condiciones de vida de los trabajadores de la EP. La CTEP comienza en ese momento un proceso acelerado de articulación y movilización social con la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Barrios de Pie (constituyendo lo que luego se conoció en los medios de comunicación masiva y especializada como el *Triunvirato Piquetero*¹²) y con las dos centrales sindicales de trabajadores/as asalariados/as, la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). La importante marcha que la CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa realizaron el 7 de agosto de 2016, coincidiendo con el día de San Cayetano, patrono del trabajo para la fe católica, puede considerarse el hito que constituyó a la CTEP como nuevo actor político y sindical en las agendas política, pública y mediática. La relevancia que tuvo esta movilización favoreció el acercamiento con las centrales sindicales y se constituyó en el lanzamiento de la campaña para la posterior sanción de la Ley nro. 27345 de emergencia social. Asimismo reveló la influencia que el Papa Francisco había tenido, tendría y aún detenta en el desarrollo de esta convergencia multitendencia y en su narrativa política, como intenté caracterizar en *Tras la huella de Francisco. Política y religión en el discurso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular* (Bruno, 2017 b).

Dando continuidad al proceso de institucionalización conflictiva referido en los párrafos precedentes pero en un nuevo escenario, la estrategia de interpelación al Estado es múltiple. Por un lado, se tiende a consolidar una estrategia de incidencia en la agenda legislativa con el fin de sancionar leyes de promoción del sector que garanticen respuestas a las demandas paritarias de los y las trabajadores de la EP en su faz de sindicato. La sanción de la ley de Emergencia Social y Laboral a fines del año 2016 constituye un ejemplo de dicha estrategia.

El 14 de diciembre de 2016 fue sancionada la Ley de Emergencia Social por unanimidad en la Cámara de Senadores estableciendo un primer marco regulatorio para el sector. La ley corona una etapa de lucha por el reconocimiento de este sujeto trabajador y marcó el inicio de un proceso de construcción de un marco regulatorio a partir de la creación de dos instituciones previstas por la ley que forman parte de los principales objetivos de la CTEP: el establecimiento de un Salario Social Complementario (SSC) y un Registro Nacional de los Trabajadores de la Economía Popular (RENATREP). En el marco de la ley se prevé además la creación del Consejo de la Economía Popular (CEPSSC) encargado de la construcción del RENATREP, en el cual deberán inscribirse los trabajadores para percibir el SSC.

En la fundamentación del proyecto se sostiene que el SSC pretende conformar un ingreso mínimo que alcance al salario mínimo vital y móvil (SMVM). Como observa FernandezMoujan:

“aquí es donde se incorpora un hecho novedoso en la institucionalización de la economía popular: la homologación de un salario para los trabajadores del sector con la de un trabajador asalariado. Al respecto, el objeto de la ley retoma el texto de la Ley de Contrato de Trabajo para la definición de los objetivos y alcances del SMVM. De ahí que el SSC aparezca como el componente central y se proponga como una herramienta para la posterior regulación de la economía popular. Esta

¹² Lanzan un triunvirato piquetero y exigen ley de emergencia social, La Nación, Sept. 2016 <https://www.lanacion.com.ar/politica/lanzan-un-triunvirato-piquetero-y-exigen-la-ley-de-emergencia-social-nid1942813>

concepción del salario como proveedor de derechos, deberes y garantías (...) prevalece bajo otro formato en la construcción de regulaciones y protecciones para este sector. Aunque en el caso de la economía popular, se estaría ante una nueva concepción de la relación laboral, motivada por el trabajo de los autónomos o por cuenta propia. La conquista del registro y del salario social complementario tiene muchas implicancias hacia el futuro” (FernandezMoujan; 2018: 59)

Una de esas implicancias señaladas por Fernandez Moujan es el cambio en la consideración del *beneficiario* como *trabajador* y del *ingreso* como *salario*. Este cambio es consistente con la deliberada y explícita estrategia de la CTEP de búsqueda de reconocimiento de estas prácticas laborales y de un mínimo de garantías colectivas y jurídicas tal y como fuera expresado por Juan Grabois, uno de sus principales referentes, en un documento a propósito de los alcances e implicancias de la personería social¹³. Así el SSC lo mismo que la paritaria de los trabajadores de la EP y la discusión de convenios colectivos de trabajo, la plena inclusión en los subsistemas de seguridad social, entre otras metas de la CTEP, procuran cambiar el eje de negociación y disputa hacia la órbita de la cartera laboral a la vez que innovar en la conceptualización de las relaciones y derechos del trabajo.

Luego de la conquista de la Ley de Emergencia Social y Laboral, el año 2017 estuvo signado por la lucha por la plena implementación de la normativa¹⁴ y la pugna por la incorporación en la mesa de discusión del SMVM (el SSC esté atado al SMVM pues equivale al 50% de éste último).

La CGT (quien participa del consejo del SMVM) le permitió a la CTEP consolidar las secretarías de economía popular en regionales, gracias a la intermediación del Sindicato Unión Obrera Ladrillera de la República Argentina (UOLRA) que tiene entre sus filas una importante cantidad de trabajadores/as de la economía popular. Esto nos lleva a afirmar que tanto la CGT como las CTA han ido consolidando a nivel nacional y sub nacional (por localidades y por regiones), las relaciones con la CTEP. Más aún, según los referentes de la CTEP, con su intermediación, se han establecido pautas de acción con las otras organizaciones sociales como CCC y Barrios de Pie tradicionalmente excluidas por su matriz político ideológica y sus críticas al modelos sindical (Muñoz, 2019).

En el año 2018, en alianza con la CCC y Barrios de Pie, la CTEP presentó la Ley de Infraestructura Social¹⁵, la Ley de Emergencia Alimentaria¹⁶, la Ley de Integración Urbana

¹³ La personería social. Documento editado por la Universidad de Derecho. Buenos Aires. 2017.

¹⁴ La ley estipulaba que su reglamentación y el funcionamiento del Consejo de la Economía Popular y del Salario Social Complementario debía darse noventa días luego su promulgación. Eso no se cumplió lo que provocó movilizaciones del triunvirato piquetero en alianza con algunos sectores de las dos centrales sindicales. Ya lograda la reglamentación por medio del Decreto 159/2017, comenzaron a definirse algunos aspectos que estaban precisados. Uno de ellos es quiénes son los trabajadores que accederán al SSC a través del registro. Según la información brindada por los/as entrevistados/as se está avanzando con el RENATREP y alrededor de 70 mil trabajadores/as organizados/as en la CTEP están percibiendo el SSC. A los efectos del tema que nos ocupa en este trabajo la expansión del SSC tiene una incidencia directo sobre la Mutual Senderos ya que dichos salarios deberían acompañarse con inscripción de esos trabajadores/as en el monotributo social con derecho a una cobertura de salud. No obstante, los SSC que se han efectivizado no implicaron aún el ingreso al régimen del Monotributo Social de todos/as estos trabajadores/as.

¹⁵ El que establece una reserva presupuestaria del 25% de la inversión de obras públicas para ser realizada por cooperativas de trabajadores de la Economía Popular en villas, asentamientos y barrios populares.

¹⁶ Propone la creación del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como instrumento para garantizar la alimentación de la población más vulnerable, menor de 16 años. Además incrementa las partidas presupuestarias para merenderos y comedores comunitarios, contemplando una distribución de 10.000 millones de pesos para fortalecer la asistencia actual.

(aprobada en octubre de 2018)¹⁷, la Ley de Adicciones¹⁸ y la Ley de Agricultura Familiar¹⁹. Este paquete de leyes organizó el plan de lucha de la CTEP y sus aliados durante el último tiempo, y fue el eje de la Marcha Federal que se realizó en mayo de 2018.

La procura de garantías jurídicas con base en el poder legislativo, se complementó en este período con la negociación con el ejecutivo nacional – particularmente con las carteras de Desarrollo Social y Trabajo - en torno a la entrega de subsidios y programas sociales que hicieran posible el sostenimiento de las políticas de bienestar desde abajo.

Las luchas que orientan la agenda reivindicativa de la CTEP e informan la estructura de la organización²⁰, la constituyen como una organización social y sindical particular cuya procura por garantías jurídicas y beneficios para el sector puede ser comprendido como un indicador de la pugna por la *reorganización masiva de la relación entre producción y reproducción* (Fraser, 2016); y a algunos de sus reclamos como intentos por revertir lo que Fraser (2016) refiere como el proceso de *externalización de los costes de la reproducción característico del capitalismo actual*. Como advierte Fraser, la actual *crisis de los cuidados* se encuentra en la base de las luchas por la reproducción social que han explotado en años recientes como los movimientos comunitarios por la vivienda, la atención sanitaria, la seguridad alimentaria y una renta básica no condicionada entre otros (Fraser, 2016).

La CTEP viene desplegando esta compleja estrategia – posibilitada en parte por su carácter bifronte – combinando acciones colectivas de movilización y protesta callejera, vinculaciones con legisladores – porteños y nacionales – y con funcionarios de ministerios del poder ejecutivo nacional, para avanzar en el reclamo por sus derechos sociales y laborales, todas acciones colectivas tendientes a lo que Navarro denominó la “*institucionalización del sector*” (Navarro, 2017: 71).

Al analizar estas nuevas lógicas, advertimos una innovación organizacional al constituir una organización gremial que construye una agenda reivindicativa y política que contempla al sistema económico de manera integral e interpela al Estado en la formulación y aplicación de políticas económicas, sociales y laborales, y en su propia arquitectura institucional. En sus formas de organización económica-productiva, lo mismo que en sus formas de intervenir y participar en la política, reconocemos repertorios de organización, protesta y movilización que abrevan en la experiencia de los movimientos populares territoriales surgidos a finales del siglo pasado pero también en la tradición sindical (Bruno, Coelho y Palumbo, 2017).

La CTEP aprovecha estratégicamente esta configuración identitaria compleja para ampliar sus repertorios y márgenes de acción e incidencia en las políticas públicas. Pero este mismo carácter bifronte provoca ciertas tensiones y disyuntivas hacia adentro que se hacen sentir en los procesos organizativos, incluyendo como se verá los de la Mutual de Salud Senderos/OSTEP.

4. Senderos como estrategia de acceso a la salud

En este apartado intentaré caracterizar a Senderos, mutual de salud de los/as trabajadores/as de la economía popular reunidos en la CTEP, como experiencia de *gestión social de la salud* inscrita en el proceso de *institucionalización conflictiva* antes referido. Destacaré algunas características de

¹⁷La ley declara de utilidad pública y sujeta a expropiación las tierras de todos los barrios, suspende los desalojos por 4 años y establece que el 25% de las obras a realizarse sea en manos de las cooperativas de trabajo.

¹⁸Que procura fortalecer los espacios y las herramientas para prevención y asistencia del consumo problemático especialmente en jóvenes, promover la inclusión laboral y fomentar la capacitación y sensibilización sobre la problemática.

¹⁹Procura garantizar el uso de la tierra por quienes la trabajan, fomentar el apoyo a la agricultura familiar, y crear mercados y ferias donde se promueva el comercio de productos orgánicos y saludables.

²⁰Las secretarías de la CTEP son las que organizan el funcionamiento de la organización y su movilización: una secretaría de *Organización*, otra de *Salud*, una de *Vivienda*, otra de *Prensa y Difusión*, la Secretaria de *Educación y Capacitación*, la de *Deportes, Esparcimiento y Turismo Popular*, y las dos de creación más reciente, la Secretaria de *DDHH*, y la de *Mujer y Diversidad*.

su *modelo de gestión, financiamiento y atención* intentando puntualizar no sólo su incidencia en el incremento de la accesibilidad de los/as trabajadores de la EP a servicios de salud adecuados, sino además procurando puntualizar cuáles innovaciones aporta en materia de políticas sociales y sanitarias y cómo dialogan sus rasgos distintivos con la tendencia en el campo de las organizaciones de la seguridad social.

4.1 Surgimiento de la mutual

Senderos se crea en el año 2013 oficiando inicialmente como una prestadora de servicios de salud a través de convenios específicos con algunas obras sociales. Según indican las entrevistas, la mutual vino a cubrir una *necesidad prestacional específica* y se constituye en una experiencia *sui generis* dentro del sistema de obras sociales por diversos motivos:

“Una experiencia que en algún sentido no digo que es inédita pero es bastante original, que por un lado tiene la pretensión de brindar un servicio de salud a un sector bastante desprotegido, abandonado, cómo son los trabajadores de la economía popular, que en general no hay una política de salud hacia ellos y eventualmente son parte de la política pública sobre salud, y van al hospital público. Desde hace cuatro o cinco años la CTEP tiene una política para ellos que, quizás más pausadamente que lo que a uno le gustaría o involucrando a todavía a un sector numéricamente bastante limitado, está trabajando para dar esos servicios a través de un formato sui generis que diría que tiene bastante que ver con lo que es el sistema de obras sociales. Aunque nosotros no seamos estrictamente una obra social; pero trabajamos en ese marco, pero al mismo tiempo con una visión distinta y en algunos puntos hasta diría conflictiva con la visión de las obras sociales más tradicionales tanto por la población a la que nos dirigimos, con la que trabajamos, como por la característica de las organizaciones que la conforman (...) es la primera vez que hay un intento importante y bastante exitoso y perdurable en el tiempo; que hay un intento de brindar un servicio para este sector. (Subgerente General, 2016)

Aunque los/as entrevistados/as coinciden en fundamentar la creación de *Senderos* en la insatisfacción de las necesidades prestacionales específicas del sector (tanto por parte del sistema público de salud como por el sistema de obras sociales) una condición determinante para el crecimiento y desarrollo de *Senderos* y su eventual transformación en OSTEP, fue la creación en el ámbito del entonces Ministerio de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas a finales del 2015.

Como hemos manifestado en otros trabajos (Bruno (Ed/Comp.), 2017; Bruno, Palumbo y Coelho, 2017; Bruno y Palumbo (Ed.), 2016) y reiteraré en el apartado cuarto de este artículo, las organizaciones del campo popular y más precisamente las organizaciones de trabajadores/as desocupados/as y luego de la economía popular, vienen desplegando desde inicios de este siglo acciones colectivas dirigidas a resolver simultáneamente múltiples problemáticas históricamente confinadas a sindicatos, partidos políticos o al mismo municipio; combinando funciones sociales, políticas, económicas y sindicales, a niveles local, regional, y nacional. Estas *políticas de bienestar desde abajo* aportaron decisivamente a la recreación del espacio público más allá de la lógica de lo estatal, aunque con importantes niveles de dependencia con el Estado.

Si bien el régimen del monotributo social supone la cobertura del Programa Médico Obligatorio a través de las obras sociales existentes, según los dirigentes de la CTEP con base en datos aportados por el Ministerio de Desarrollo de la Nación, menos del 15% de los afiliados llega a activar su obra social y de este 15 % solo la mitad logra acceder a algún tipo de prestación médica.

Esto implica que sólo el 7.5% de las personas bajo este régimen tienen acceso efectivo a una cobertura de salud²¹.

“la figura del monotributo social que aparece como una solución en principio su implementación pasa a ser un problema (...)Sería una especie de discriminación inversa: solo aceptamos compañeros y compañeras pobres porque entendemos que ahí es donde el sistema público no da abasto, no como condición filosófica sino como condición material; y paralelamente es todo el segmento de todas las obras sindicales y ni hablar las prepagas, y demás, no quieren porque es un público que a través del monotributo social aporta muy poco, y con mucha demanda de salud, o sea, la peor ecuación en términos económicos. Con ese objetivo nace Senderos”.
(Gerente Administrativo, 2018)

En el contexto de *institucionalización conflictiva* de la EP que caractericé previamente, la ley 26.565 que incorporó la figura del monotributo social (MS) al Régimen Simplificado (RS) para pequeños contribuyentes fue la ventana de oportunidad que permitió a las organizaciones reunidas en la CTEP echar mano a una importante masa de recursos que se venían destinando a obras sociales para la atención de los/as trabajadores/as del sector con resultados muy insatisfactorios.

Los/as trabajadores/as que la CTEP representa son mayoritariamente campesinos/as (huerteros/as o productores/as frutihortícolas del área metropolitana de Buenos Aires y la provincia de Misiones), cartoneros/as, vendedores/as ambulantes, feriantes, motoqueros/as, trabajadores/as domésticos/as y del cuidado, costureros/as, y trabajadores/as de cooperativas dedicadas a tareas de mejoramiento barrial o cuidado del hábitat. Estas actividades se caracterizan por su escaso capital constante, la utilización de tecnología obsoleta, la baja productividad, el uso intensivo del cuerpo y la fuerza física, la informalidad en el intercambio y largas jornadas laborales en condiciones muy precarias de trabajo que configuran un sujeto con necesidades prestacionales específicas. Estas condiciones sumadas a los trámites de acceso al servicio habituales en las obras sociales que les son asignadas por el monotributo social, tales como copagos, chequeras o autorizaciones, constituyen efectivas barreras que terminan expulsándolos/as. Si bien cuentan con el sistema público de salud, a menudo no lo utilizan debido a las largas horas de espera, lo que implica perder el día de trabajo y el pago recibido por ello, pero además porque *“muchas instituciones públicas de atención de salud no los priorizan o directamente no los atienden, derivándolos a hacer los reclamos pertinentes, que casi nadie realiza, tanto a su obra social como a la superintendencia de Servicios de Salud”*²².

El otorgamiento de la personería social a finales de 2015 habilitó a la CTEP a formalizar lo que de hecho ya venía funcionando con una dinámica similar, aunque no equiparable, a la de una obra social, para brindar un servicio de salud específico y de calidad para este sector.

En el mencionado *Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas* podían inscribirse *“las entidades representativas de trabajadores que se desempeñen en la economía popular y en las empresas recuperadas o autogestionadas”* (Resolución 32/2016). La inscripción en el registro implicaba *“el reconocimiento de la Personería Social”* lo que habilitaba a tales asociaciones a:

“la protección y formación profesional de los integrantes de la economía popular y de las empresas recuperadas y/o autogestionadas, procurando la adecuada expresión de sus intereses, la satisfacción de sus derechos, la asistencia en el campo de la salud y en el de la seguridad social y facilitando el desarrollo y la justa

²¹ La personería social. Juan Grabois. Universidad de Derecho. 2017.

²² Documento de solicitud de inscripción de las Obra Social de los trabajadores de la Economía Popular (OSTEP) ante el Registro Nacional de Obras Sociales, febrero 2016. P. 10.

compensación de las tareas desempeñadas por aquellos en todos los ámbitos”
(Resolución 32/2016) (el destacado es mío)

La personería social consiste en un régimen de agremiación que es “*complementario, ampliatorio y compatible con el modelo sindical argentino que hasta ese momento solamente contemplaba la situación de los trabajadores con relación de dependencia*”²³. La dirigencia de la CTEP considera esta conquista como una innovación en materia de derecho laboral. Esta personería social habilita la inclusión de los y las trabajadoras en los distintos subsistemas de la seguridad social (asignaciones familiares, obra social y cobertura de riesgos del trabajo).

4.2 Financiamiento de Senderos

Un elemento clave para comprender el surgimiento y consolidación de Senderos es la implementación del monotributo social, principalmente destinado a quienes tienen una actividad económica independiente o realizan una única actividad económica; impulsan proyectos productivos de hasta tres integrantes; y/o forman parte de una cooperativa de trabajo con un mínimo de seis asociados/as.

En el año 2009 se sancionó la ley 26.565 que incorporó la figura del monotributo social (MS) al Régimen Simplificado (RS) para pequeños contribuyentes. Sus beneficiarios/as debían estar inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. De los tres componentes del MS en el RS (impositivo, previsional y obra social) los/as beneficiarios/as quedan exentos de la alícuota impositiva y se le reconocen los aportes jubilatorios por la misma suma que a otras categorías del Monotributo. En lo que refiere a la Obra Social, el Ministerio de Desarrollo Social subsidia el 50 % del componente quedando el otro 50% a cargo del trabajador/a. Cada trabajador/a debe pagar ese porcentaje por sí mismo/a y por cada miembro de su grupo familiar que desee incluir. Al momento de la inscripción debe elegir una institución del sistema de obras sociales a la que la AFIP le derivará el aporte realizado (tanto el del MS como el del trabajador/a). A los 3 meses de realizada la inscripción la obra social debería comenzar a recibir el aporte correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social y un mes más tarde el aporte a cargo del trabajador/a.

Posteriormente a su sanción en 2009, se estableció el subsidio del 100% de la alícuota de OS - para el/la titular y su familia - en determinados programas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social (concretamente el Programa Ingreso Social con Trabajo mejor conocido como Programa Argentina Trabaja o PAT; el Programa Ellas Hacen y el Programa Nacional de Microcréditos). En el caso del Monotributo Social Agropecuario y hasta mediados de este año el 50% restante lo subsidiaba el Ministerio de Agroindustria. En el proyecto de ley de presupuesto para el 2017 los inscriptos al régimen de Monotributo Social con el 100% del aporte cubierto por el estado nacional llegan a 580.000 personas sobre el universo estimado en 4.3 millones de trabajadores/as (Pertierra, 2016).

Al ser una mutual, para financiarse mediante los aportes del monotributo social correspondientes a obras sociales, Senderos suscribe convenios de prestación de servicios de salud con la Obra Social del Personal Ladrillero y la Obra Social Asociación Mutual de los Obreros Católicos Padre Federico Grote, ambas habilitadas para la atención de monotributistas. Mediante operativos de afiliación que se realizan en las sedes de las cooperativas de trabajo, Senderos asesora y asiste a los/as trabajadores/as para la inscripción al monotributo y a las obras sociales correspondientes. Pero en los casos en que el/la trabajador/a ya tiene monotributo y ha optado por otra obra social sin que por ello haya mediado su voluntad, se realiza un acompañamiento para que pueda realizar el cambio si lo desea.

“La afiliación de las obras sociales es un poco perversa, digamos, cuando uno tiene monotributo, paga el monotributo, el monotributo social se paga parte y parte. El

²³ La personería social. Juan Grabois. Universidad de Derecho. CTEP. P. 13.

aporte va a alguna obra social, y el aportante no hace la opción, eso se sortea y va a parar a cualquier obra social, y nadie te llama por teléfono y te dice, tenés tal obra social. Para nosotros es todo un trabajo contactarse con cada uno de los compañeros de las cooperativas que están afiliados, para decirles: “si vos estás afiliado a tal, te tenés que pasar a esta obra social para hacer los aportes y que nosotros podamos empezar la atención acá.” (Coordinador del Primer Nivel de Atención, 2016)

Por lo tanto Senderos es, estrictamente, una organización mutual que formalmente y hasta que sea reconocida como OSTEP, actúa como prestadora privada e intermediario financiador de dos obras sociales (ladrilleros y trabajadores católicos) para la atención específica de monotributistas sociales de los programas: Argentina Trabaja, Ellas Hacen, y Agropecuario, cuyos aportes están garantizados en un 100% por el Gobierno Nacional por el hecho de pertenecer a alguno de esos tres programas nacionales²⁴. Además y en menor medida Senderos se financia con aportes del Monotributo Tradicional y Monotributo Social de beneficiarios que presentan de forma colectiva²⁵ los pagos del aporte de salud como es el caso de los y las trabajadores/as de algunas fábricas recuperadas asociadas a Senderos. Senderos/OSTEP, implica en definitiva el financiamiento por parte del Estado de una prestación privada de atención a la salud con recursos de las rentas generales.

Según el documento de solicitud de la creación de la OSTEP, la creación de la obra social permitiría

*“Un uso más racional y efectivo de los escasos recursos con los que cuenta este sector para financiar una cobertura de salud mediante el aporte del componente de salud del monotributo y ordena al sistema en su conjunto, sin presionar a las obras sociales tradicionales a prestar servicios que no están preparadas para brindar, ya que están orientadas a su población objetivo ya sindicalizada, y procurando crear relaciones institucionales de largo plazo entre sus efectores naturales (como por ejemplo los Hospitales Públicos) y la OSTEP para implementar programas puntuales a poblaciones objetivo que son coincidentes”*²⁶

Todos los entrevistados/as coincidieron en señalar el carácter levemente superavitario de la organización aunque con dificultades de *cash flow* generadas por las demoras en la derivación de los aportes estatales, las que se han agravado en el último año.

Si bien es cierto que estos recursos públicos podrían utilizarse para fortalecer a las instituciones del sector público de salud, coincido con Pertierra en que en el contexto de una clase trabajadora cada vez más heterogénea las transferencias provenientes de las rentas generales se presentan como una alternativa para la integración de los/as trabajadores/as hasta tanto se avance en una discusión integral acerca de otras soluciones de tipo universalista como un Sistema Único de Salud. Como sostiene Pertierra, con la aprobación de la OSTEP el

²⁴ En julio de 2018 Mauricio Macri dio de baja el Monotributo Social Agropecuario. A partir de julio los beneficiarios del MSA tuvieron diez días para reempadronarse en el monotributo social que otorga Desarrollo Social y que cubre la parte del valor que debe pagar cada inscripto. El beneficio sería mantenido para los que hicieran el trámite y sólo hasta fin de año. A partir del 1º de enero de 2019, los productores familiares pueden mantener su inclusión en el Registro de Efectores Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y ser beneficiarios del actual Monotributo Social, manteniéndose el aporte del 75 por ciento del beneficio a cargo del Estado Nacional y el restante 25 por ciento del impuesto, unos 258 pesos a junio de 2018, más el aporte a la obra social por cada miembro de la familia a cargo del trabajador/a.

²⁵ El pago colectivo garantiza en gran parte el pago al día de los aportes de este subgrupo de beneficiarios/as.

²⁶ Documento de solicitud de inscripción de las Obras Sociales de los trabajadores de la Economía Popular (OSTEP) ante el Registro Nacional de Obras Sociales, febrero 2016.

Estado nacional estaría promoviendo una política específica para este sector y le daría marco institucional a un conjunto de organizaciones populares para la implementación de una política que es superadora de la actual en materia de eficiencia, resultados y jerarquización de estos trabajadores/as organizados/as (Pertierra, 2016).

4.3 Población bajo cobertura

Existen variadas mediciones que intentan cuantificar el universo poblacional cuya cobertura de salud pretende garantizar Senderos. En general, todas coinciden en identificar la problemática no sólo como de informalidad laboral ya que aunque en estos años se han ido formalizando parcialmente esto no ha eliminado su precariedad laboral. En este sentido, tanto mediciones del Ministerio de Trabajo como de centros de investigación tales como el *Centro de Investigaciones Sociales de Buenos Aires* (CISBA), que depende del Banco de la Provincia de Buenos Aires, como del *Instituto de Altos Estudios Sociales* (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín, coinciden en cuantificar el universo de la Economía Popular cercano al 27% o 30% de la Población Económicamente Activa, es decir, cerca de 4,3 millones de trabajadores²⁷.

En el documento de solicitud de creación de la OSTEP se hace referencia explícita a que éste universo no incluye a los/as trabajadores/as que se desempeñan en relación de dependencia pero “en negro”, ya que en dicho caso, aunque también constituye una expresión de la precarización laboral, su encuadramiento jurídico es distinto por tratarse de un caso manifiesto de fraude laboral que debe solucionarse mediante la correspondiente regularización y sanción. La Población bajo Cobertura es por lo tanto mayoritariamente de Trabajadores/as Monotributistas y/o informales y/o cuentapropistas, en un rango etario de 0 a 60 años y asciende en la actualidad a unas 43.000 personas.

Pese a que en el universo poblacional coexisten un inmenso conjunto de situaciones, en el documento de solicitud de creación de la OSTEP se distinguen al menos siete grandes sub-sectores populares cuya situación la CTEP apunta a mejorar: Trabajadores/as de Fábricas y Empresas Recuperadas, Recuperadores/as Urbanos y Reciclado Social, Vendedores/as Ambulantes y de Ferias Populares, Trabajadores/as de Polos Textiles Cooperativos, Trabajadores/as de Cooperativas de Vivienda Social, Trabajadores Agropecuarios y Trabajadores del Programa Ingreso Social con Trabajo²⁸.

Dentro de las principales acciones que se requieren para el sector (complemento de ingresos, inversión estatal, promoción del comercio justo, asistencia técnica) en el mencionado documento se destacan la restitución de algunos derechos laborales hoy ausentes: cobertura médica, régimen previsional, aseguramiento respecto a los riesgos del trabajo, recreación y turismo, mejoramiento habitacional, mejoramiento urbano y ambiental, organización sindical, consejos arbitrales para resolución de conflictos, etc.²⁹

Un antecedente relevante para la caracterización de los/as afiliados/as a la mutual Senderos es el trabajo de Natalia Scocco (2016) en el que presenta datos de una encuesta socio sanitaria implementada en operativos de afiliación de Senderos, que se realizó desde el CISBA y el IDAES. Este relevamiento sobre la base de 1276 casos, permite tener una primera caracterización socioeconómica y socio-sanitaria de los/as afiliados/as, aunque no profundiza en las patologías prevalentes por ramas, ni discrimina por sexo/género.

Entre los datos obtenidos, señala que en relación a las variables sociodemográficas, la mayoría de los/as afiliados/as son mujeres y solteras, y abarcan mayoritariamente la franja etaria de los 31 a los 49 años. El porcentaje de personas que no saben leer y escribir (3,9% del total), es mayor a la media general.

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

²⁹ Ídem.

En relación a las variables socio sanitarias, la autora recupera especialmente información sobre hábitos de vida como la actividad física y el consumo de sustancias. Acerca de los niveles de actividad física, el estudio señala que casi el 80% de los/as encuestados/as no hace actividad deportiva. En relación al consumo habitual de sustancias psicoactivas, poco más del 40% declara no consumir alcohol, tabaco, ni otra sustancia. De los que responden afirmativamente, el 25% consume tabaco y el 4,3 alcohol.

La encuesta también indaga en la realización periódica de controles de salud durante el último año y el 42% responde que no ha asistido.

En relación a las enfermedades crónicas no transmisibles, gran parte de los/as consultados/as expresaron desconocer su situación, y de los que respondieron afirmativamente, el 9,3% padece o ha padecido hipertensión, el 4,8% asma, el 3,3% diabetes, el 1,8% Chagas y el 1,6% enfermedades cardíacas.

El 45% de los/as entrevistados/as menciona que utiliza (él/ella o su pareja) algún método anticonceptivo. La autora compara estos datos con la encuesta nacional sobre sexualidad y salud reproductiva en la que el 80% utiliza métodos anticonceptivos. Sobre controles preventivos ginecológicos, más de la mitad de las encuestadas (51,9%) señala que no se ha realizado un PAP en el último año, y el 55% de las mujeres mayores de 50 años no se ha realizado una mamografía.

Es importante insistir en que en este trabajo no se avanza en una caracterización de los perfiles de cargas laborales (y daños asociados) de los/as trabajadores de la economía popular, según ramas o tipos de trabajo, ni en un análisis que contemple una distinción por sexo/género, salvo en lo que refiere a salud sexual y reproductiva lo cual indica un fuerte sesgo del estudio.

4.4 Estructura administrativa y asistencial

Aunque Senderos no cuenta con un organigrama formalizado, todas las entrevistas coincidieron en identificar tres áreas de trabajo con competencias y tareas bien diferenciadas: un área *Administrativa*, otra *Médica* y una tercera referida como *Social y Territorial*. La primera comprende lo relativo a la contabilidad de la mutual, tesorería, recursos humanos, compras, relación con los prestadores, afiliaciones, seguridad y mantenimiento. La segunda (médica) coordina la actuación de los equipos asistenciales (médicos y no médicos), las auditorías médicas y las autorizaciones de prestaciones médicas. El área social y territorial que algunos refieren también como área de *Personas y Territorio* se encarga de la atención al afiliado/a, la coordinación administrativa de los Consultorios de Atención Primaria de la Salud (CAPS), y el desarrollo de actividades de formación y promoción de la salud en los territorios (haya o no CAPS de Senderos en ellos). Las tres áreas cuentan con un/a coordinador/a o gerente/a, los que a su vez integran una segunda instancia de coordinación general, referida como *mesa de gestión*, la que está en diálogo permanente con los máximos referentes políticos de las dos organizaciones populares dentro de la CTEP que concentran la mayor cantidad de afiliados/as a la mutual: el Movimiento EVITA y el Movimiento de Trabajadores Excluidos “*que concentran el 75% de las afiliaciones*” (Gerente Administrativo, 2018). En este nivel más alto se definen los “*trazos gruesos de Senderos*” (Gerente Administrativo, 2018).

En la actualidad Senderos dispone de 13 consultorios de atención primaria de la salud (CAPS) distribuidos en CABA, Gran Bs. As (Lanús, Abasto, La Plata, Gral. Rodríguez, Navarro), Provincia de Buenos Aires (Mar del Plata) y en la localidad El Soberbio (Provincia de Misiones). Estos CAPS funcionan además como sedes administrativas. La mutual también dispone en algunos de esos CAPS de Consultorios Odontológicos (en CABA y Lanús) y Consultorios de Nutrición (en CABA).

El primer CAPS de Senderos aún funciona en la sede central de la mutual en el barrio de Constitución en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la planta baja del edificio donde funciona la sede central de la Confederación. Se trata de un edificio que fue ocupado hace más de 15 años por organizaciones que conforman la CTEP y funciona como un espacio en el que se desarrollan actividades productivas, de salud, reuniones, capacitaciones, entre otras actividades. En dicha sede

central, actualmente Senderos cuenta con un CAPS con médicos/as generalistas, psicólogos/as, odontólogos/as, psiquiatra para casos puntuales, consultorio de nutrición y enfermería; además funcionan allí las oficinas de administración general de la Mutua.

Mediante cartilla médica de especialistas ofrece consultorios de Psicología, en CABA. Dispone de un establecimiento de contención social para personas con consumos problemáticos de drogas en Gran Buenos Aires. Además posee dos Ambulancias para traslados en CABA y Gran Buenos Aires con unidades propias. Asimismo ofrece un 0800 para cobertura general de riesgo de salud las 24hs. Por otra parte, la mutua tiene convenios con Sanatorios y Clínicas, Laboratorios de análisis Bioquímicos, Médicos de especialidades, Profesionales no médicos (fonoaudiología, psicología, psicopedagogía, terapia ocupacional, musicoterapia) contratados según demanda puntual.

Son alrededor de 140 las personas que trabajan en la sede central y las delegaciones administrativas y CAPS de Senderos. De estas, 80 personas están dedicadas a tareas estrictamente asistenciales (no administrativas).

El criterio para la apertura de una delegación administrativa o un CAPS toma en cuenta las distancias geográficas a otras delegaciones y CAPS preexistentes pero además el número de afiliados en ese territorio. Aunque se trata de un criterio que no está escrito y ha ido variando según las circunstancias (sobre todo políticas y financieras), un territorio con al menos 250 afiliados distantes de otra delegación pre-existente justifica la creación de una nueva delegación. Cuando el número asciende a 1000 afiliados/as justifica además la creación de un CAPS. Es decir que la distribución actual de las delegaciones y CAPS constituye en sí una cartografía de la distribución y densidad de la población bajo cobertura.

Cada uno de los CAPS es coordinado por un equipo integrado por profesionales y administrativos/as. Los/as administrativos/as, son mayoritariamente mujeres militantes de organizaciones populares que integran la CTEP con fuerte presencia en ese territorio. Por ejemplo, en la localidad de Abasto, a 15 km al suroeste del centro de la Ciudad de la Plata, la coordinación administrativa del CAPS está a cargo de dos mujeres referentes de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) dado que en ese territorio la mayoría de los/as afiliados/as son productores frutihortícolas del Gran La Plata. Este criterio de selección y reconocimiento basado en el grado de inserción territorial de cada organización miembro viabiliza luego el desarrollo de iniciativas de formación de otros/as militantes territoriales, también en su mayoría mujeres, como agentes socio-sanitarias en actividades de prevención y promoción de la salud que complementan el trabajo de los equipos profesionales en los CAPS. Estas actividades de prevención y promoción con frecuencia se realizan en articulación con programas y servicios de salud públicos. Siguiendo con el ejemplo de la UTT el responsable del área médica comenta:

“Ellos (en referencia a las agentes territoriales) tenían muchos pacientes con presunción de Chagas ¿Por qué? Porque muchos vienen del Norte, muchos vienen de Bolivia y la... digamos, la posibilidad de que haya chagásicos es importante. Entonces, en un galpón en medio del campo, se hizo una reunión en donde vino gente del FatalaChaben³⁰, que estuvieron muy bien, y mandaron ellos una trabajadora social y un médico. La compañera que estaba ahí en el abasto organizó todo eso, juntó como a 50 personas y se dio una charla. Nosotros les mandamos una enfermera de acá porque ellos, los del Fatala Chaben, no tenían, nosotros le mandamos una enfermera ahí que agrupaba a la gente y le sacaba sangre para hacerle los estudios que se traían al Fatala Chaben” (Gerente médico, 2016).

El área Social y Territorio fomenta la integración horizontal de los equipos asistenciales y administrativos en los territorios en actividades extra-muros tales como campañas (diabetes, dengue, vacunas, entre otras), talleres (de alimentación saludable, de salud sexual y reproductiva, de

³⁰ Instituto Nacional de Parasitología "Dr. Mario FatalaChaben".

formación de promotores/as o agentes) y consejerías (de violencia de género, de métodos anticonceptivos, etc.) A propósito de esta integración la Coordinadora del área comenta:

“En (el CAPS de General)Rodríguez, después pudimos lograr hacer que la médica, con la psicóloga y con la administrativa, piensen talleres en sala de espera, piensen talleres de educación sexual, piensen mateadas de mujeres, tienen una plaza en frente, hicieron un montón de mateadas en la plaza, o sea, se conformaron en un equipo. Que no es tipo "yo soy tu administrativa y vos sos la médica hegemónica que viene acá a decirme lo grossa que sos", sobre todo porque tenemos médicos generalistas, que tienen una mirada recontra territorial, entonces cómo poder empezar a armar eso, y se logró” (Gerente Social y Territorio)

En los CAPS, se atiende también a quienes se acercan sin ser afiliados/a, pero que llegan a partir de la recomendación de referentes de organizaciones asentadas en los barrios donde se encuentran los consultorios de la mutual. El modo de trabajo en los CAPS es a través de turnos programados pero también se da respuesta a la demanda espontánea.

Para simplificar los procedimientos administrativos, la atención es totalmente gratuita, no se cobra ningún tipo de coseguro, ni por la atención, ni por las prácticas médicas. Del mismo modo, aunque los medicamentos pueden obtenerse con un 40% de descuento en las farmacias convenidas, en los casos en los que los afiliados/as no puedan acceder a ellos aún con ese descuento, se les entregan de manera gratuita.

Los/as entrevistados/as manifiestan una voluntad explícita de jerarquización y equiparación de saberes biomédicos y militantes, además de una búsqueda de incrementar los niveles de accesibilidad de la población.

Todo lo relativo a la atención y prácticas correspondientes al segundo y tercer nivel de atención se gestiona a través de la red de prestadores públicos y privados con los que mantiene convenios la mutual. Todos los/as entrevistados que integran la Gerencia Médica coincidieron en señalar que las auditorías constantes a las que son sometidos los prestadores por parte de la Mutual son la clave para garantizar no sólo la calidad del servicio sino también la sostenibilidad financiera de la mutual (Gerente Médico, 2016 y Médico Auditor, 2018).

Desde el año 2016 se ha logrado concretar la implementación de un padrón y una historia clínica informatizados que permite conocer la situación en relación a la afiliación y establecer contacto, en caso de necesitarlo, con información más precisa. También permite tener un seguimiento y caracterización de los/as usuarios y sus grupos familiares, y elaborar estadísticas.

4.5 Modelo de atención

El modelo de atención de la mutual se apoya en la implementación de un *Programa de Atención Comunitario* con eje central en la *Atención Primaria de la Salud* con base en los CAPS. Según el plan de salud presentado para la tramitación de la OSTEP este programa:

“Busca la movilización de los recursos disponibles mediante la educación apropiada, potenciando la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de sus necesidades, se buscará intervenir sobre los factores condicionantes del proceso salud-enfermedad y se trabajará en una alfabetización sanitaria de la población, informando, sensibilizando, motivando y educando acerca de los factores de riesgo y de las posibilidades de mejorar la calidad de vida”³¹.

³¹ Documento de solicitud de inscripción de las Obra Social de los trabajadores de la Economía Popular (OSTEP) ante el Registro Nacional de Obras Sociales, febrero 2016. P. 44

Los CAPS no solo cubren la atención del primer nivel de salud si no que se constituyen en el lugar *neurálgico* de todo el modelo, abarcando desde la implementación de los programas de promoción y prevención de la salud, capacitación y educación de prestadores, gestión del 2° y 3° nivel zonal, y lugar de encuentro del sistema de salud con la población. A propósito de esta centralidad que adquieren los CAPS en el modelo de atención de la salud el Gerente Administrativo comenta:

“El fenómeno de la tercerización que se da en las obras sociales, nosotros tenemos un recorrido inverso en ese sentido (...) Nosotros en vez de ir tercerizando, vamos generando recursos propios (...) Hay un elemento de trazo más fino que es que el acceso a la salud tiene que ser nuestra meta a partir de los médicos generalistas para entender complejidades que exceden a las recetas tradicionales. A mí el ejemplo que me hizo entender dónde estaba parado cuando empecé a trabajar acá fue una afiliada que tenía un problema pulmonar donde la solución fue hacerle el piso, porque tenía piso de tierra. Por más medicación que le dieras, las condiciones de vida... fue más eficaz cambiarle su condición de vida que darle medicamentos. Eso solo lo ve alguien que conoce el territorio. Nosotros contamos con una red que es la militancia de las organizaciones y con médicos generalistas que además de entender a la salud como algo integral, de familia y demás también pisan el barrio en los lugares que nosotros entendemos que hay que estar (...) En cuanto nos dan los números vemos de poner un consultorio nuestro” (Gerente Administrativo, 2018).

Todos los/as médicos/as a cargo de los CAPS son Generalistas con formación comunitaria, cubriendo de esta forma la atención primaria de Clínica Médica, Pediatría, Ginecología y Obstetricia. En el plan elevado para la tramitación de la OSTEP se prevé la puesta en funcionamiento de los CAPS “en las localidades con más de 1500 beneficiarios, en algunos casos compartiendo capacidades con los municipios, con la Provincia de Buenos Aires o con entidades de carácter social”³². Los gestores de la mutual consideran que con este planteo y desde este primer nivel de atención de la salud “se resuelven el 80 % de los problemas de salud de la población abordándolos en forma interdisciplinaria, dentro de la perspectiva familiar y social”³³.

El modelo de Senderos, según los entrevistados/as, se asienta en una atención integral y personalizada, apuntando a establecer un diálogo cercano con los/as afiliados/as que concurren a las delegaciones, y a que sea el/la mismo/a médico/a quien realice el seguimiento del grupo familiar a lo largo del tiempo. Esto permite realizar un acompañamiento y seguimiento de estos y su grupo de convivencia y tener un vínculo más cercano, y de mayor confianza. Como ya se dijo lo que refiere al segundo y tercer nivel de atención se realiza a través de convenios con distintas clínicas y/o sanatorios. Pero, el modo de trabajo de Senderos/OSTEP orienta el ingreso de los/as afiliados/as a través de los CAPS en los que se los/as orienta sobre los pasos a seguir y se los/as acompaña durante todo el proceso de atención, derivándolos sólo en caso de ser necesario.

Reflexiones finales

Entre fines del siglo pasado e inicios del actual la emergencia de los movimientos de trabajadores/as desocupados/as lograron construir una visión de sí ya no como meras víctimas del mercado de trabajo o sujetos pasivos de la política pública. También cuestionaron la equivalencia *de trabajo con trabajo asalariado*, y la noción de *desempleo como exclusión*. Al calor de las políticas sociales y laborales del kirchnerismo estos desplazamientos de sentido habilitaron luego la emergencia de una noción de trabajo como capacidad colectiva de producción y reproducción social, principio organizador de la vida social y de la apropiación de la riqueza que se produce socialmente. Es decir, un trabajo que aunque no siempre sea considerado productivo desde la

³² *Ibíd*em p.46.

³³ *Ídem*.

perspectiva del capital si lo es desde la perspectiva comunitaria y socio ambiental, como vienen argumentando los y las dirigentes de la CTEP, pero antes las intelectuales feministas.

Aunque el programa de la CTEP procure en lo concreto un piso de garantías jurídicas para un sector específico de una clase trabajadora cada vez más heterogénea, lo que subyace a este planteo, es una crítica estructural al capitalismo contemporáneo que externaliza de manera ingente y sistemática los costos de su reproducción. El *capitalismo residual* y la lógica del *descarte* del que hablan los dirigentes más prominentes de la CTEP - retomando conceptos acuñados por el Papa Francisco - refiere a una amenaza para el conjunto de los y las trabajadores/as y no sólo a la realidad cotidiana de los y las trabajadores/as de la economía popular.

A mi juicio, y según el parecer de algunos de sus dirigentes, el futuro de la CTEP en el corto y mediano plazo estará signado por su capacidad para contener y encauzar la conflictividad interna provocada en parte por la diversidad trayectorias, matrices político-ideológicas y proyectos que constituyen la CTEP, en un escenario de vertiginosa reconfiguración de las organizaciones del campo popular, insuflada por los cambios de gestión gubernamental y las coyunturas electorales recientes y próximas.

A ese desafío debería sumarse otro vinculado con la unidad de los/as trabajadores/as, para el que es necesario lidiar con la importante heterogeneidad que se verifica entre las agendas reivindicativas de las centrales sindicales y de los trabajadores de la economía popular.

Como anticipamos en un trabajo publicado al finalizar el segundo año de mandato de Mauricio Macri en la Presidencia de la Nación (Bruno, Palumbo y Coelho, 2017), la política económica del macrismo, el incremento de la conflictividad social y sindical, y el recrudescimiento de la política de penalización y represión de la protesta podrían favorecer una estructura de oportunidades políticas para la unidad de los trabajadores - como la que se viene preanunciando recientemente sobre la unificación de las centrales sindicales³⁴ - pero a la vez, podría limitar el alcance de las estrategias de protesta y movilización, y las instancias de negociación para la institucionalización de la EP que la CTEP viene desarrollando.

En ese escenario la puja que protagonizan las organizaciones populares no es sólo distributiva en sentido estricto. No consiste en *arrancarle planes al estado* como proponían algunas organizaciones de trabajadores/as desocupados a inicios de este siglo para viabilizar las *políticas de bienestar desde abajo* referidas en este trabajo. Se trata de una pugna además por la institucionalización, más o menos conflictiva, en el ámbito de lo público estatal. La homologación de un salario para los trabajadores del sector con la de un trabajador/a asalariado, el logro del registro y el salario social complementario, por mencionar algunas conquistas de la CTEP, son además innovaciones sustantivas en las relaciones y los derechos laborales.

La CTEP constituye una experiencia sin precedentes de organización del sujeto popular en clave de trabajador/a de la economía popular que lleva adelante esta pugna anudando en una identidad bifronte tradiciones de organización social y sindical que hasta el momento habían corrido por canales paralelos. Estas tradiciones diversas son las que informan y modelan las herramientas que la CTEP va encontrando (o inventando) como el caso de Senderos analizado en este trabajo.

Sólo dos años después de su surgimiento, la CTEP crea Senderos para organizar la prestación de servicios de salud a los/as trabajadores/as de la economía popular. En el 2015 logra la creación de un régimen de agremiación para los/as trabajadores/as de la economía popular que los habilitó a brindar cobertura médico asistencial a monotributistas, monotributistas sociales, monotributistas

³⁴ El 11 de abril de 2019, Hugo Yasky, Secretario general de la CTA expresó públicamente en el plenario de Regionales de la CGT lo que hace meses viene circulando en el ambiente sindical "Hay desocupación, y hay un gobierno que se arrodilla ante los poderosos. Pero a nosotros los trabajadores nos aprieta. Hace falta un sindicalismo intenso y que ponga lo que hay que poner en el momento en el que hay que salir a la calle. Queremos ir hacia una sola CGT, pero a la CGT que sea capaz de hacer esto que estamos haciendo ahora: poniendo la lucha de los trabajadores por delante y nunca de rodillas. Fuerza compañeras, fuerza compañeros. El 30 va a ser un parazo, y ahí empieza una historia distinta". Fuente: Radio Gráfica disponible en <https://www.facebook.com/watch/?v=291159585130219>

sociales agropecuarios, cooperativistas y demás expresiones de la economía popular, social y solidaria, conforme lo determina la Ley de Obras Sociales. La CTEP solicita en el año 2016, ante el registro nacional de obras sociales, la creación de la obra social OSTEP apoyándose en la trayectoria y logros de Senderos.

Senderos es liderada por esta confluencia heterogénea de organizaciones que, allende sus diferencias políticas e ideológicas, coinciden en el objetivo de incrementar los niveles de cobertura y accesibilidad a los servicios de salud de los/as trabajadores/as del sector que representan, como parte de un proceso más amplio de institucionalización conflictiva del sector, echando mano a trayectorias y repertorios que capitalizaron en experiencias previas de gestión social del cuidado. Además esta experiencia se financia a partir de la reorientación y gestión social de recursos estatales provenientes del monotributo social que venían derivándose a otras obras sociales sindicales para la atención de estos/as trabajadores/as con muy magros resultados. En el contexto de una clase trabajadora cada vez más heterogénea experiencias como la de Senderos indican que las transferencias provenientes de las rentas generales pueden constituirse en una alternativa para la integración de los/as trabajadores/as de la EP hasta tanto se avance en una discusión integral acerca de otras soluciones de tipo universalista, como podría ser la creación de un Sistema Único de Salud, el que muchos/as de los/as dirigentes de la CTEP reconocen como ideal. De aprobarse la creación de la OSTEP, esto le daría un marco institucional a este conjunto de organizaciones populares para la implementación de una política superadora de la actual - más vinculada a la tradición del régimen corporativo característico del origen de la seguridad social en nuestro país - en materia de eficiencia, resultados y jerarquización de estos trabajadores/as.

Si bien Senderos/OSTEP se proyecta como una organización de la seguridad social, sus referentes mantienen una posición crítica respecto de las lógicas de organización tradicionales en el sistema de obras sociales. Esto se expresa, como he intentado mostrar, en sus modelos de atención, gestión y financiamiento que se referencian en experiencias de autogestión y gestión social de la salud que han desarrollado algunos de los movimientos populares que integran la CTEP, y en la concepción de salud pública y valor estratégico de la APS de sus equipos asistenciales.

Aunque las diversas trayectorias militantes y matrices políticas ideológicas de las organizaciones que conviven en la CTEP supusieron inicialmente posicionamientos disímiles hacia el interior del movimiento respecto de cuál era el mejor camino para atender la salud de los y las trabajadores/as de la EP – me refiero a si ésta debía dirigirse prioritariamente a la conformación de la OSTEP o a la conformación y fortalecimiento de una red de promotores/as de salud en pos de incrementar la organización popular y su presión sobre el sistema público de salud y el desarrollo de estrategias específicas de acuerdo a las necesidades prestacionales de sus afiliados - Senderos/OSTEP viene desarrollando un modelo de atención que conjuga ambas alternativas y articula con el sistema público estatal de salud al que los entrevistados y documentos consultados indican como *aliado natural*.

La posible aprobación de OSTEP en los términos y condiciones previstas en el sistema de obras sociales nacionales y en el sistema nacional del seguro de salud, implicaría un crecimiento exponencial del número de afiliados y de los fondos provenientes de los aportes estatales que crecería aún más de lograrse la vigencia plena del SSC por la que la CTEP viene bregando. Esta situación llevará a una necesaria reorganización de los modelos de gestión, atención y financiamiento actuales, lo que vuelve necesaria y oportuna esta reflexión sobre los aciertos, errores y aprendizajes que emergen de la experiencia de la CTEP y Senderos y plantea nuevos interrogantes a futuro: ¿Cómo afectarán la formalización de la OSTEP y el cambio de escala en el propósito de la organización de no replicar modelos expulsivos/as de los trabajadores/as de la economía popular? Y yendo más allá y en clave de prevención de la salud de los y las trabajadores/as de este sector ¿Cómo se limita o auto limita la posibilidad de daños a la salud en el trabajo autogestivo y reproductivo? ¿Cuál sería la instancia organizadora del proceso de trabajo a la que le cabría esta responsabilidad? ¿A través de qué figuras institucionales podría ponerse en práctica?

Bibliografía

- Armellino Martín (2012). “Kind of blue. Las vicisitudes de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) durante los años kirchneristas”. En: Pérez, Germán y Natalucci, Ana *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires: Nueva Trilce, p. 101-126.
- Bruno, Daniela y Palumbo, Mercedes (Editoras) (2016). *Pedagogía, política y acción colectiva. El caso de la CTEP*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales/UBA.
- Bruno, Daniela (Compiladora y editora) (2017). *Los últimos de la fila. Notas sobre los procesos organizativos de los/as trabajadores/as de la economía popular en la CTEP*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales/UBA.
- Bruno, Daniela, Palumbo, Mercedes y Coelho, Ramiro (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)”. En: *Argumentos*. Publicación del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Nro. 19, pp. 90-115.
- Bruno, Daniela (2017a). “La vuelta de lxs piqueterxs. Acerca de la Confederación de Trabajadorxs de la Economía Popular”. I Jornadas de la Carrera de Sociología de la UNMDP, 30 y 31 de marzo (paper).
- Bruno, Daniela (2017b). “Tras la huella de Francisco. Política y religión en el discurso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)”. En: Bruno, Daniela y Palumbo, Mercedes (Editoras) (2016). *Pedagogía, política y acción colectiva. El caso de la CTEP*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales/UBA.
- Borón, Atilio (2007). “Identidad, subjetividad y representación”, en Villanueva, Ernesto y Massetti, Astor (Comp). *Movimientos sociales en la Argentina de hoy*, Buenos Aires: Prometeo, p. 26-40.
- Campione, Daniel y Rajland, Beatriz (2006). “Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos”. En: Caetano, Gerardo (Comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, p. 297-330.
- Carbonelli, V. y Giménez Béliveau, M. (2015). “Militantes de Francisco. Religión y política en tiempos del Papa argentino”. Nueva Sociedad, 260.
- Chena, P. (2017). “La economía popular y sus relaciones fundantes”. En Pérsico, E. , Navarro, F. , Navarro, M., Geandet A., Roig A. y P. Chena, *Economía popular: los desafíos del trabajo sin patrón* Buenos Aires: Colihue. (pp. 41-62).
- Coelho, R. (2016). Apuntes sobre la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular: debates académicos y políticas públicas relativas a la economía popular social y solidaria. En Bruno, D y Palumbo, M. (Eds.), *Pedagogía, política y acción colectiva: el caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)* Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. (pp. 22-39).
- Coraggio J.L., Laville J. L. y Cattani A. D. (comps.) (2013) *Diccionario de la Otra Economía*. Los Polvorines: UNGS.
- De la Garza Toledo, M. (2005). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Colección Grupos de Trabajo CLACSO.
- Dinerstein, A., Contartese, D y Deledicque, M. (2010). *La ruta de los piqueteros: luchas y legados*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Fernández Mouján, L. (2018). “La confederación de trabajadores de la economía popular (CTEP): hacia la representación de un nuevo tipo de trabajador”. En: FernandezMoujan, Lucio; Maldovan Bonelli, Johanna y Ynoub, Emanuel. *Debates alcances y encrucijadas de la organización de los sectores populares: la CTEP, una nueva experiencia sindical*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. Pp. 45 a 61.

- Fraser, Nancy (2016). “La contradicción del capital y los cuidados”. En: *New LeftReview* Nro. 100 (Septiembre-Octubre 2016) Pp. 111 a 132.
- García Delgado, 2006. *Cambios actuales en el mundo del trabajo y la nueva cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: INCASUR.
- Gusmerotti, L. (noviembre, 2013). Iniciativas políticas y movilización de demandas en la economía social: reflexiones a partir de un estudio etnográfico. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas, Buenos Aires, Argentina.
- Jara, O. (1994). Para sistematizar prácticas, una propuesta teórica y práctica. Costa Rica: Alforja.
- Larsen, M. y Hindi, G. (2013). “Nuevos escenarios de organización de los trabajadores, a partir de la implementación del programa Argentina Trabaja: caso CTEP”. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- Maldovan Bonelli, J. (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Maldovan Bonelli; J y Ynoub, E. (2018). “*Perspectivas clásicas en el estudio de las prácticas laborales de los sectores populares: el eje en las carencias*”. En: FernandezMoujan, Lucio; Maldovan Bonelli, Johanna y Ynoub, Emanuel. Debates alcances y encrucijadas de la organización de los sectores populares: la CTEP, una nueva experiencia sindical. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Menéndez, Eduardo (2009). *De sujetos saberes y estructuras. Introducción al enfoque relacional en el estudio de la salud colectiva*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Masseti, A. (2009). *La década piquetera (1995-2005): Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Moler, E. (comp.) (2018). *Debates alcances y encrucijadas de la organización de los sectores populares: la CTEP, una nueva experiencia sindical*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- _____ *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Muñoz, M. (2019). “Voluntades populares, voluntades laborales. El caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular”. En: Revista *Trabajo y Sociedad* Nro. 32. Verano de 2019. Pp. 479 – 510.
- Navarro, M.(2017). Instituciones infraestructura y leyes para la economía popular, en Pérsico, E., et al (2017). *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Natalucci, A. (2010). “¿Nueva gramática de la política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la argentina reciente”. *Astrolabio Nueva Época*, 5: 94-118.
- Neffa J. (1990). “El proceso de producción: proceso de trabajo y valorización” En: Neffa J. *El proceso de trabajo y la Economía de Tiempo. Contribución al análisis crítico de K. Marx, FW. Taylor y H. Ford*. Buenos Aires: Humanitas. Pp. 31 a 44.
- Noriega M. (1993) “Organización Laboral, Exigencia y Enfermedad”. En: Laurell A. *Para la Investigación sobre la Salud de los Trabajadores*. Washington: OPS. Pp. 167-87
- Pérez Germán (2007), “Participación, cambio social y régimen político. Apuntes sobre dos ciclos de movilización”. En Rinesi, E. et. al. *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente.*, Buenos Aires, Prometeo, p. 271-312.
- Pérez Germán y Natalucci Ana (2012), “El kirchnerismo como problema sociológico”. En Pérez Germán y Natalucci, A ,*Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires: Nueva Trilce, p. 7-26.
- _____ (2015), “La imaginación institucional. Movimientos sociales y Estado en Argentina (2003-2015)”. III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. FLACSO Ecuador, Quito.

Perelmiter, L. (2016). *La Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. San Martín: UNSAM.

Pérsico, E., Navarro, F., Navarro M. Geandet, A., Roig, A., Chena P. (2017). *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.

Pertierra, P. (2016). *El acceso a la salud de los trabajadores de la economía popular*. Trabajo integrador final del grado en economía. Inédito.

Sarria Icaza, A.M. y Tiriba, L. (2003). “Economía popular: conceptuando antiguas y nuevas prácticas sociales”. Ponencia presentada en las III Jornadas de Historia Económica, Universidad de la República.

Saravi, G. (1996) “Marginalidad e informalidad: aportaciones y dificultades de la perspectiva de la informalidad”. En: *Revista Estudios Sociológicos*. Volumen 14. Número 41. Pp. 435 a 452.

Schuttenberg, M. (2011). “La reconfiguración de las identidades nacional populares. Los puentes discursivos para el pasaje de tres tradiciones políticas al espacio transversal kirchnerista”. En *Revista Sociohistórica*, Nro. 28: Pp. 41-73.

Svampa, M. (2011), “Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular”. En: *Revista Nueva Sociedad*, N° 235, p. 17-34.

_____ (2010). *Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina*. En *Working Paper*, 1. Alemania: UNIVERSITÄT KASSEL.

Tiriba, L. (2011). “Educación popular y cultura del trabajo. Pedagogía-s de la calle y pedagogía-s de la producción asociada”. En *Revista Decisio*, 29: 15-22.

Tiriba, L. (2006). “Cultura do trabalho, produção associada e produção de saberes”. En: *Revista Educação Unisinos*, 10. Pp. 116-122.

Tiriba, L. (2004). “O trabalho no olho da rua. Fronteiras da economia popular e da economia informal”. En *Trabalhonestário*, 2. Pp. 1-5.

Tobar, F. (2000). Herramientas para el análisis del sector salud. En: *Revista Medicina y Sociedad*, 23. Pp. 83-116.

Torres Carrillo, A. (2014). “Producción de conocimiento desde la investigación crítica”. En: *Revista Nómadas* Nro. 40. Bogotá: Universidad Central.

Scocco, N. (2016) “La salud en los sectores populares”. En: Pérsico, E., Navarro, F., Navarro M. Geandet, A., Roig, A., Chena P. (2017). *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue. Pp. 173-192.

Documentos

Cuadernos de Formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares. Serie de 4 cuadernillos titulados: Nuestra realidad (1); Nuestra organización (2), Nuestros objetivos (3), y Nuestra Lucha (4). Escritos por Emilio Pérsico y Juan Grabois y editados por la CTEP en abril del 2014. Luego fueron compilados en una única publicación en mayo de 2015 bajo el título Organización y Economía Popular. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones.

Documento de solicitud de inscripción de las Obra Social de los trabajadores de la Economía Popular (OSTEP) ante el Registro Nacional de Obras Sociales.

Estatuto de la Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular y el proyecto de Estatuto de la OSTEP.

Grabois, J. (2017). Personería social: perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular. Buenos Aires: Universidad de Derecho.

Resoluciones del MTE y SS: 1727/15, y 32/2016.