

Escuela de Gobierno

Tipo de documento: Tesis de maestría



Maestría en Políticas Públicas

Entre Grietas y Narrativas: La Demanda de Políticas Públicas contra la Pobreza de las Organizaciones Sociales de Argentina. El Caso de la UTEP y Juan Grabois (2001-2023)

Autoría: Sicouly, Tomás

Año: 2025

¿Cómo citar este trabajo?

Sicouly, T. (2025) "*Entre Grietas y Narrativas: La Demanda de Políticas Públicas contra la Pobreza de las Organizaciones Sociales de Argentina. El Caso de la UTEP y Juan Grabois (2001-2023)*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13633>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

Entre Grietas y Narrativas: La Demanda de Políticas Públicas contra la Pobreza de las Organizaciones Sociales de Argentina. El Caso de la UTEP y Juan Grabois (2001-2023)

Maestrando: Tomás Sicouly
Director: Alejandro M. Estévez Ph.D.

Maestría en Políticas Públicas
Universidad Torcuato Di Tella

Resumen

Este estudio examina cómo la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), promovida por Juan Grabois, configura y promueve una narrativa específica sobre la pobreza en Argentina. Se utilizan fuentes bibliográficas para caracterizar la forma y la estructura de la narrativa según el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas y sus demandas en la formulación de políticas públicas durante el período 2001-2023.

Palabras clave: Narrativas; Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP); Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP); Teoría Cultural; organizaciones sociales; pobreza.

Abstract

This study examines how the Union of Workers of the Popular Economy (UTEP), advocated by Juan Grabois, shapes and promotes a specific narrative about poverty in Argentina. Bibliographic sources are used to characterize the form and structure of the narrative according to the Narrative Policy Framework and its demands in policy formulation during the period 2001-2023.

Keywords: Narratives; Union of Workers of the Popular Economy (UTEP); Narrative Policy Framework (NPF); Cultural Theory; social organizations; poverty.

A la comunidad que encarna Módulo Sanitario,
que poniéndome frente a realidades tan duras
rompió mis prejuicios
y me despertó la pasión por la reflexión sobre el diálogo;
no como un espacio abstracto del pensar,
sino como herramienta
para salvar vidas.

Índice

Resumen	0
Abstract	0
Índice	2
Índice de tablas y cuadros	4
Introducción	5
Situación problemática	6
Pregunta de investigación	6
Objetivo general	6
Objetivos específicos	7
Marco teórico	7
Parte I – Genealogía del problema: pobreza y políticas públicas	7
Transformaciones históricas en la concepción de la pobreza	7
Hacia una mirada narrativa de las políticas públicas	8
Parte II – Dispositivo analítico: estructura narrativa y cultura.....	9
Pobreza, narrativa y empate hegemónico: el caso argentino	9
El enfoque narrativo de las políticas públicas	10
Teoría Cultural: racionalidades, modos de vida y disputa de sentidos	11
Parte III – Antecedentes y vacancias en el campo local	12
Estudios previos sobre narrativa y políticas públicas en Argentina.....	12
Estudios previos sobre los movimientos sociales	14
Conclusión.....	14
Metodología	14
Desarrollo.....	17
1. El nivel de análisis de la narrativa.....	18
Una macro narrativa con incidencia institucional y cultural.....	18
Despliegues sectoriales de la narrativa macro: tres casos empíricos	18
El caso de los residuos sólidos urbanos	18
Barrios populares y la disputa por el hábitat digno	20
La personería social y la ampliación del sujeto sindical	21
Síntesis y contrastación empírica del impacto narrativo.....	22
2. El estudio de fuentes para caracterizar la forma y el contenido de la narrativa..	23
El estudio de la forma: los elementos narrativos.....	24
Contexto	24
El villano	27
La víctima devenida en héroe.....	32

La trama	35
La moraleja.....	38
El estudio del contenido	40
El sistema de creencias: las doctrinas	40
El sistema de creencias: los principios, valores, disvalores y rituales	43
La basura como símbolo: narrativas de reconciliación y dignidad	45
Estrategias	47
La vulnerabilidad como estrategia de legitimación.....	49
Límites y anomalías en la coherencia interna de la narrativa	52
3. Las demandas de políticas públicas promovidas por la narrativa	54
Topología de las propuestas explícitamente enunciadas.....	54
Principales influencias de la narrativa sobre las políticas públicas.....	61
Conclusiones	62
Bibliografía	66
Bibliografía general sobre políticas públicas y pobreza.....	66
Enfoque narrativo y teoría cultural.....	66
Estudios metodológicos y marco teórico	67
Cartoneros y gestión de residuos sólidos urbanos.....	69
Barrios populares y políticas de integración socio-urbana.....	70
Economía popular y trabajadores excluidos.....	71
Juan Grabois y la narrativa de la CTEP/UTEP	71
Datos empíricos, estadísticas y documentos oficiales.....	72
Entrevistas, medios y discursos públicos	73
Anexos.....	75
Anexo 1. El proceso de organización de los trabajadores cartoneros	75

Índice de tablas y cuadros

Figura	Título	Página
Tabla 1	Niveles de análisis del ENPP	16
Tabla 2	Componentes estructurales de la narrativa política según el ENPP	24
Cuadro 1	Contexto narrativo en el caso de la economía popular	26
Cuadro 2	Caracterización del villano en la narrativa de la economía popular	31
Cuadro 3	La figura del “Poeta Social” como víctima y héroe en la narrativa de la CTEP/UTEP.	35
Cuadro 4	La trama narrativa en el caso de la economía popular	37
Cuadro 5	La moraleja en la narrativa de la economía popular	39
Cuadro 6	Sistema de creencias y valores en la narrativa de la economía popular	46
Cuadro 7	Estrategias narrativas en el caso de la CTEP/UTEP y Juan Grabois	53
Figura 1	Estructura conceptual del Plan de Desarrollo Humano Integral	55
Tabla 3	Propuesta de eliminación parcial de beneficios tributarios en el Plan de Desarrollo Humano Integral	59
Cuadro 8	Demandas estructurales del Plan de Desarrollo Humano Integral en la narrativa de la economía popular	60

Introducción

Los problemas públicos complejos, inciertos y polarizados no pueden entenderse únicamente a partir de datos objetivos o modelos técnicos; son también construcciones sociales, interpretadas simultáneamente desde estructuras de sentido diversas que conviven —y muchas veces compiten— en el espacio público. Esta tesis parte del reconocimiento de que dichos problemas, entre ellos la pobreza, adquieren significado en contextos donde múltiples racionalidades buscan imponer sus marcos de interpretación sobre la realidad. Como plantean Thompson, Ellis y Wildavsky, “The more ways of seeing that are included, the less there is that will go unseen” (Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990, p. 96), lo que implica que la pluralidad de visiones del mundo no es un obstáculo a resolver, sino una condición para la viabilidad democrática y la inteligencia colectiva de una sociedad.

En las últimas dos décadas, la pobreza en Argentina presenta pisos estructurales en torno al 25 % (UCA, 2024). En un escenario atravesado por la tensión entre dos proyectos de país —uno orientado al equilibrio social y otro centrado en la estabilidad macroeconómica— que logran disputar el rumbo nacional sin alcanzar una posición dominante y estable, la pobreza aparece no sólo como una consecuencia material de esa puja, sino también como un campo simbólico donde se proyectan diagnósticos, demandas y legitimaciones. Esta configuración, sostenida a lo largo de los años, ha profundizado la polarización política y la desconfianza en las instituciones (Zalazar, 2023; Edelman, 2023). En este marco, las narrativas públicas desempeñan un papel fundamental en la forma en que se comprende, se enfrenta y se politiza este fenómeno persistente.

Un ejemplo de ello se observa en la narrativa promovida por Juan Grabois y las organizaciones de la economía popular. En palabras del propio Grabois: “El modelo de pleno empleo está muerto. [...] ¿Y con el resto qué hacemos? ¿A la basura?” (Grabois, 2023, pp. 84–85). Esta pregunta, formulada en tono provocador, condensa el núcleo ético y narrativo que impulsa la construcción de una demanda de políticas públicas desde los márgenes del sistema laboral tradicional.

Este trabajo propone una articulación entre el Enfoque Narrativo de las Políticas Públicas (ENPP) —en adelante, ENPP, por su sigla en español, equivalente al Narrative Policy Framework (NPF)— y la Teoría Cultural de Mary Douglas y Aaron Wildavsky. Mientras el ENPP permite analizar las narrativas en torno a la pobreza a partir de estructuras replicables (actores, tramas, conflictos, soluciones), la Teoría Cultural aporta una comprensión de los marcos culturales que sostienen distintas visiones del mundo, orientan valores y atribuyen responsabilidades. Esta articulación permite superar tanto el relativismo del constructivismo puro como el reduccionismo técnico de ciertos enfoques racionalistas, al reconocer que las políticas públicas se disputan en un terreno narrativo anclado en sentidos culturales duraderos.

El objetivo general de esta investigación es describir y analizar la narrativa sobre la pobreza promovida por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) —según la figura de Juan Grabois— en Argentina durante el período 2001–2023, utilizando el ENPP. Cabe señalar que, si bien la organización adoptó formalmente el nombre de Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE) en 2019, en este trabajo se utilizará la denominación CTEP/UTEPE para referirse al proceso organizativo y narrativo en su conjunto, salvo cuando el contexto requiera precisión histórica.

A partir de ello, se plantean los siguientes objetivos específicos: (1) explicitar y justificar el nivel de análisis adoptado en el estudio de dicha narrativa; (2) identificar, a partir de fuentes primarias y secundarias, las características formales y de contenido del relato sobre la pobreza promovido por la CTEP/UTEP; y (3) reconocer las demandas de políticas públicas que esta narrativa impulsa.

La investigación se aborda como un estudio de caso exploratorio sobre un fenómeno contemporáneo. Se realiza una reconstrucción cualitativa de la narrativa de la pobreza en torno a la CTEP/UTEP, a partir de declaraciones, textos y propuestas de Juan Grabois, identificado como su principal portavoz. El trabajo no busca medir un impacto causal, sino comprender el contenido narrativo, su coherencia interna y sus posibles efectos simbólicos, culturales e institucionales.

Situación problemática

Por todo lo expuesto, el problema a estudiar se centra en cómo es la particular narrativa de la CTEP/UTEP sobre la pobreza en Argentina durante el período 2001-2023. Como Juan Grabois es uno de los principales portavoces, analizaremos sus discursos. Desarrollaremos un estudio del caso exploratorio que permita realizar reflexiones e identificar hipótesis que orienten acciones y futuros estudios sobre el impacto de esta narrativa en la construcción de la agenda política y en el proceso de formulación de políticas públicas destinadas a abordar la pobreza en el país. Las personas representadas por esta narrativa tienen un conjunto de necesidades que se deben atender desde las políticas públicas para afrontar al fenómeno de la pobreza, y necesitamos conocerlas para conciliar esta narrativa con la de la sociedad toda y desarrollar políticas públicas posibles, robustas, representativas y eficaces en la lucha contra la pobreza en Argentina. Proponemos profundizar sobre esta narrativa para estudiar cómo podemos reconciliar la cultura que busca el equilibrio macroeconómico, con la cultura que busca el equilibrio social.

Pregunta de investigación

La pregunta de investigación que se plantea es: ¿Cuál es la narrativa respecto de la pobreza de la CTEP/UTEP según Juan Grabois entre los años 2001 y 2023? El esfuerzo se concentrará en identificar y describir esta narrativa particular, siguiendo el ENPP de Shanahan, McBeth y Jones.

Objetivo general

Describir y analizar la narrativa sobre la pobreza promovida por la CTEP/UTEP según Juan Grabois en Argentina durante el período 2001-2023, utilizando el ENPP de Shanahan, Mc Beth y Jones.

Objetivos específicos

1. Explicitar y justificar el nivel de análisis de la narrativa sobre la pobreza promovida por la CTEP/UTEP según Juan Grabois en Argentina durante el período 2001-2023.
2. Buscar evidencia empírica mediante el estudio de fuentes secundarias para caracterizar el contenido y la forma de la narrativa sobre la pobreza promovida por la CTEP/UTEP según Juan Grabois en Argentina durante el período 2001-2023.
3. Identificar las demandas de políticas públicas promovidas por esta narrativa de la pobreza en Argentina durante el período 2001-2023.

Marco teórico

En esta sección se presentan los principales conceptos y enfoques teóricos que permiten comprender el fenómeno de la pobreza como problema público a estudiar a partir de narrativas estructuradas de acuerdo al ENPP. Asimismo, se desarrolla un estado de la cuestión centrado en los estudios de las narrativas en la Argentina y en el análisis del fenómeno de los movimientos sociales cuya narrativa constituye el objeto de esta investigación.

Parte I – Genealogía del problema: pobreza y políticas públicas

Transformaciones históricas en la concepción de la pobreza

Antes del siglo XIX, la pobreza no era concebida como un problema social o político, sino como parte de un orden moral, religioso o natural. En las sociedades tradicionales, era interpretada como una condición espiritual o una consecuencia del destino: las personas pobres eran objeto de caridad, y la limosna operaba como una práctica de salvación personal. Esta visión ha sido trabajada por Geremek (1994), quien muestra cómo durante la Edad Media y el Antiguo Régimen la pobreza era percibida como una realidad estructural y persistente del orden social. Por su parte, Foucault (1975) analiza los dispositivos de control sobre la marginalidad en las sociedades modernas, como el encierro y la vigilancia de los cuerpos improductivos. Finalmente, Polanyi (1944) sugiere que la transformación de la pobreza en un “problema social” se vincula con la consolidación del capitalismo de mercado y la desintegración de las formas tradicionales de subsistencia.

Con el siglo XIX, comienza a construirse la pobreza como un fenómeno explicable y socialmente producido, sobre el cual el Estado empieza a asumir responsabilidades. Autores como Karl Marx y Friedrich Engels desarrollan una crítica estructural al capitalismo, interpretando la pobreza como una consecuencia inherente al modo de producción basado en la explotación del trabajo. Por su parte, Émile Durkheim, desde una perspectiva funcionalista, la conceptualiza como un hecho social que responde a patrones colectivos, normas, estructuras económicas y procesos históricos. En su análisis sobre la solidaridad social, propone que la pobreza expresa una ruptura de la solidaridad orgánica: una desconexión estructural entre quienes trabajan, consumen y deciden. Introduce también el concepto de anomia, para describir contextos en los que el sistema

no provee rutas legítimas y estables para la integración social, generando exclusión y marginalidad (Durkheim, 1893, 1897).

En esta misma etapa, autores como John Stuart Mill y otros reformistas liberales sostienen que la pobreza puede ser reducida mediante la educación, el trabajo digno y una intervención estatal racional, sin cuestionar el orden capitalista.

A comienzos del siglo XX, Benjamin Rowntree introdujo una mirada empírica y cuantitativa con su estudio sobre la pobreza en York (1901). Establece una "línea de pobreza" basada en necesidades materiales mínimas (alimentación, vivienda, vestimenta), lo que inaugura un enfoque socioestadístico que luego influiría en el diseño de políticas públicas.

En Estados Unidos, tras la crisis de 1929 y la Gran Depresión, el New Deal de Franklin D. Roosevelt impulsó el Estado de bienestar que reconoce la responsabilidad estatal en garantizar empleo, seguridad social y un bienestar mínimo. En paralelo, en Reino Unido, el Informe Beveridge (1942) establece los pilares del welfare state moderno, proponiendo un sistema universal, preventivo y comprensivo, que aborde los "cinco males": necesidad, enfermedad, ignorancia, miseria urbana y desempleo (Beveridge, 1942). Este informe expresa que el diseño de políticas no es sólo técnico, sino también moral y cultural.

Hacia una mirada narrativa de las políticas públicas

En la década de 1950, Harold Lasswell formula la idea de una ciencia de las políticas públicas (policy sciences) con una fuerte impronta racionalista, funcionalista y positivista. Se consolida la arquitectura clásica del "ciclo de las políticas públicas": identificación del problema, formulación de alternativas, decisión, implementación y evaluación (Lasswell, 1951).

A partir de la década de 1980, autores como Frank Fischer, John Dryzek y Deborah Stone incorporan aportes de la teoría crítica, la hermenéutica y la filosofía del lenguaje (Wittgenstein, Foucault, Habermas, Toulmin), dando lugar al giro argumentativo en el campo de estudio de las políticas públicas (Fischer & Forester, 1993). Este enfoque propone que las políticas no son meras decisiones racionales, sino también formas de construir sentido, disputar legitimidad y definir qué cuenta como problema público.

En esta misma línea, Emery Roe (1994) propone una metodología para el análisis narrativo de políticas, especialmente útil en contextos de alta incertidumbre, complejidad y conflicto. Para Roe, las narrativas ayudan a estabilizar significados y tomar decisiones en entornos fragmentados.

Shanahan, McBeth y Jones retoman y sistematizan estos aportes en el desarrollo del ENPP, un enfoque que estructura el análisis de las narrativas en componentes identificables (personajes, tramas, moralejas), y busca medir empíricamente su impacto en los procesos políticos (Shanahan et al., 2011).

Aunque el enfoque narrativo se ha desarrollado desde una tradición discursiva, también puede enriquecerse con aportes provenientes de la antropología. En particular, la Teoría Cultural de Mary Douglas —y su aplicación posterior al análisis de políticas por Aaron Wildavsky— permite comprender cómo distintas formas de racionalidad cultural

estructuran las creencias, valores y visiones del mundo que subyacen a las narrativas políticas (Douglas & Wildavsky, 1982). Esta perspectiva permite interpretar por qué ciertos relatos son más creíbles o movilizados que otros, según la matriz cultural que los sustenta.

Parte II – Dispositivo analítico: estructura narrativa y cultura

Pobreza, narrativa y empate hegemónico: el caso argentino

Este trabajo propone una articulación entre el ENPP y la Teoría Cultural. Mientras el ENPP permite analizar las narrativas en torno a la pobreza a través de estructuras replicables, la Teoría Cultural aporta una comprensión de las visiones del mundo que orientan creencias y valores. Esta articulación permite superar tanto el relativismo del constructivismo puro como el reduccionismo técnico, reconociendo que las políticas se disputan en un terreno narrativo anclado en sentidos culturales duraderos.

El recorrido teórico desarrollado hasta aquí permite comprender la pobreza no solo como una condición socioeconómica, sino como una construcción narrativa y culturalmente situada. En este marco, el caso argentino ofrece un terreno especialmente relevante: desde hace al menos dos décadas, la pobreza monetaria afecta de forma estructural a amplios sectores de la población, con tasas que rara vez descendieron por debajo del 25% de los hogares urbanos, según diversas fuentes (UCA, 2024; CEDLAS, 2024). Este fenómeno ha sido acompañado por una disputa persistente en torno a su definición, sus causas y sus formas de abordaje. Estas disputas no solo se expresan en el plano técnico o académico, sino que se materializan en narrativas públicas que circulan en los discursos estatales, mediáticos y de los movimientos sociales.

En una entrevista publicada en el diario Perfil, Fontevecchia (2021) dialoga con Agustín Salvia, director del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA), quien reflexiona sobre la dificultad estructural del país para definir un rumbo sostenido. En ese intercambio, ambos hacen referencia a la noción de empate hegemónico, en los términos propuestos por Juan Carlos Portantiero (1977), para describir un escenario en el que dos proyectos de país —uno centrado en la búsqueda del equilibrio social, el otro en la estabilidad macroeconómica— logran construir poder pero no consolidar hegemonía, bloqueando mutuamente sus posibilidades de predominio. En este marco, la pobreza aparece no solo como una consecuencia de esa puja irresuelta, sino como un campo simbólico y político donde se proyectan diagnósticos, demandas y legitimaciones (Portantiero, 1977).

En su artículo “Economía y política en la crisis argentina: 1958–1973”, publicado en la Revista Mexicana de Sociología, Juan Carlos Portantiero (1977) analiza el período comprendido entre la caída del peronismo y el retorno de Perón, caracterizado por una profunda inestabilidad política. Allí introduce el concepto de empate hegemónico para describir una situación en la que dos bloques sociopolíticos antagónicos —el nacional-popular y el liberal— poseen capacidad de veto, pero ninguno logra construir una hegemonía duradera. Como explica el autor, este empate impide la articulación de un liderazgo capaz de organizar el conjunto social, lo que desemboca en crisis recurrentes, bloqueos institucionales y disputas sin resolución. El concepto surge así como una herramienta para comprender dinámicas de parálisis política donde la competencia entre proyectos excluyentes no se resuelve por síntesis, sino por alternancia fallida.

Esta lógica de bloqueo estructural también ha sido formulada, desde otra perspectiva, por Domingo Cavallo, quien en una entrevista describió a la Argentina como “un socialismo sin plan y un capitalismo sin mercado”, aludiendo a la coexistencia disfuncional de políticas estatistas y mecanismos de mercado incompletos (Fundación Libertad, 2020). Aunque proveniente de un campo ideológico diferente, esta caracterización converge con la noción de empate hegemónico en tanto alude a un equilibrio inestable entre proyectos antagónicos que se cancelan mutuamente y dificultan una estrategia sostenida de desarrollo.

El enfoque narrativo de las políticas públicas

Por todo lo expuesto, el marco teórico adoptado para estudiar la narrativa sobre la pobreza de la CTEP/UTEP constituye una herramienta fundamental para abordar fenómenos complejos, inciertos y polarizados (Roe, 1994). Shanahan, McBeth y Jones (2011, 2018), al conceptualizar el enfoque y lograr su incorporación en compilaciones teóricas centrales como *Theories of the Policy Process* (Weible, ed., 5.ª ed., 2018), formularon una teoría empírica de base comparativa que parte de los siguientes supuestos fundamentales:

- Construcción social de la realidad: la realidad política y social está mediada por la percepción humana. Las narrativas políticas ayudan a construir significados y realidades en el contexto de las políticas públicas.
- Relatividad limitada: aunque las narrativas políticas pueden variar según las creencias y valores de los actores, esta variación no es aleatoria. Está limitada por sistemas de creencias y normas compartidas.
- Estructura narrativa generalizable: todas las narrativas políticas pueden analizarse mediante una estructura común compuesta por personajes (héroes, víctimas, villanos), tramas, escenarios y moralejas.
- Homo Narrans, el modelo del individuo: las narrativas ocupan un lugar central en el modo en que las personas procesan información, comunican ideas y toman decisiones. Moldean las opiniones y preferencias individuales.
- Operación simultánea en tres niveles: el ENPP distingue tres niveles de análisis —micro (individual), meso (coalicional) y macro (cultural e institucional)—, y postula que las narrativas políticas operan de manera interdependiente en todos ellos.

Sobre esta base, el enfoque propone:

- Nivel micro: examina cómo características individuales como la racionalidad limitada, los sesgos cognitivos, la heurística o la afectividad influyen en la percepción y aceptación de determinadas narrativas.
- Nivel meso: analiza cómo las coaliciones de actores construyen y manipulan narrativas para incidir en subsistemas de políticas públicas, compartiendo creencias y estrategias discursivas.
- Nivel macro: si bien menos explorado empíricamente, este nivel considera la incidencia de las narrativas en el plano cultural e institucional, así como en la opinión pública a gran escala.

Teoría Cultural: racionalidades, modos de vida y disputa de sentidos

En este punto, el ENPP puede enriquecerse mediante su articulación con la Teoría Cultural de Mary Douglas (1978), retomada y desarrollada por Wildavsky, Thompson y Ellis (1990). Esta teoría distingue cinco tipos de culturas políticas según la combinación de dos dimensiones: grupo (grado de pertenencia colectiva) y grilla (grado de prescripción normativa). De ese cruce surgen los siguientes modos de vida:

- Jerárquico (grupo fuerte, grilla fuerte): los individuos en este contexto están sujetos al control de otros miembros del grupo y a las demandas de roles socialmente impuestos. El ejercicio de la autoridad se fundamenta en la premisa de que distintos roles para distintas personas hacen posible que la gente viva con más armonía que la que obtendrían en otros contextos.
- Igualitario (grupo fuerte, grilla débil): grupos con fronteras fuertes y prescripciones mínimas tienden a producir relaciones igualitarias. Los roles presentan escasa diferenciación y las relaciones entre los miembros suelen ser ambiguas. Dado que ningún individuo está autorizado a ejercer control en virtud de su posición formal, los conflictos internos pueden volverse difíciles de resolver.
- Individualista (grupo débil, grilla débil): son personas que no están atadas por la pertenencia a un grupo ni por la prescripción de roles. Todas las fronteras son provisionales y están sujetas a negociación. Aunque el individuo es libre del control de terceros, eso no significa que no ejerza control sobre otros. En ocasiones, incluso, el éxito de un individuo se mide por la cantidad de personas sobre las que puede ejercer poder.
- Fatalista (grupo débil, grilla fuerte): son personas que se encuentran en contextos con prescripciones vinculantes y están excluidas de pertenecer a grupos. Las personas en este contexto están controladas desde afuera, es decir, no pertenecen al grupo responsable de tomar las decisiones que controlan su vida. La esfera de autonomía personal está restringida. Suelen tener poco control sobre su uso del tiempo, sobre las personas con las que se asocian, lo que comen, cómo se visten, dónde viven y trabajan.
- Autónomo: representan un modo de vida en el que las personas se retiran de los vínculos sociales coercitivos o manipuladores. Estos individuos se escapan del control social al negarse a controlar a otros o a ser controlados por otros.

Estos modos de vida no solo organizan las visiones del mundo y los valores dominantes, sino que también condicionan la credibilidad, recepción y eficacia de las narrativas públicas. Por ejemplo, una narrativa redistributiva resonará más en una cultura igualitaria que en una individualista. La Teoría Cultural sostiene que estos cinco modos de vida están siempre presentes y en coexistencia dentro de cualquier sociedad, lo que implica que la construcción de lo público no puede entenderse como la imposición de una visión única, sino como el resultado de una convivencia entre grupos diversos, cuyas sensibilidades difieren respecto de lo que es, lo que debe ser y los riesgos que deben ser priorizados.

Parte III – Antecedentes y vacancias en el campo local

Estudios previos sobre narrativa y políticas públicas en Argentina

El estado de la cuestión al que arriba esta investigación permite identificar una ausencia de estudios que apliquen explícitamente el ENPP al análisis de macro-narrativas en Argentina. Si bien existen trabajos que abordan el análisis de discursos o relatos vinculados a políticas públicas, estos suelen inscribirse en otros marcos teóricos, sin referencia directa al ENPP o al corpus conceptual derivado del enfoque narrativo desarrollado por autores como Roe, Fischer, McBeth o Shanahan.

Un ejemplo representativo de esta tendencia es el trabajo de Matilde Ambort, quien en su ponencia de 2013 (Nuevo paradigma argumentativo de políticas sociales) analiza el discurso presidencial de presentación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como parte de una narrativa estatal que busca disputar hegemonía discursiva frente a paradigmas neoliberales. El abordaje se enmarca en una perspectiva gramsciana y semiótica, con referencias a Angenot (1989, 1998), Gramsci (2010) y al concepto de interdiscursividad, sin adoptar el ENPP como tal. Esta línea se continúa en su publicación de 2014 (Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: Alcances y limitaciones en la garantía de derechos sociales), donde analiza la legitimación simbólica y programática de la AUH desde una retórica de derechos, sin modificar el encuadre teórico.

En otra línea, la misma autora problematiza en su artículo de 2015 (La construcción de problemas públicos desde el Estado. Narrativas incluidas/excluidas en el proceso de planificación de programas estatales) las limitaciones de los enfoques tecnocráticos para abordar situaciones complejas como la indocumentación. Allí introduce la categoría de “narrativas incluidas/excluidas” para dar cuenta de los marcos interpretativos habilitados o negados por el Estado a la hora de definir problemas públicos. El texto se apoya en la hermenéutica de Paul Ricoeur (2008, 2010) y en el enfoque de narrativas sociales de Gorlier (2007), sin inscribirse en el ENPP, pero sí abordando la dimensión simbólica y performativa de las políticas públicas como prácticas discursivas.

Del mismo modo, el análisis del Programa Conectar Igualdad que desarrollan Marchetti y Porta (2020) se basa en el cruce entre el texto normativo del programa y las voces de sus decisores estatales. Desde una mirada cualitativa e interpretativa, los autores recuperan aportes de Ball (1993, 2002, 2012), Braun, Rockwell y Sautu, entendiendo la política como texto en disputa, resignificado por los actores en contextos situados. Este enfoque guarda afinidad con ciertas dimensiones del análisis narrativo, aunque no se adscribe formalmente al ENPP. A ello se suman referencias metodológicas propias de la tradición cualitativa, como las propuestas por Denzin y Lincoln (2011), en una línea que privilegia la interpretación de sentidos por parte de los sujetos que implementan las políticas.

Cabe señalar que el término “narrativa” ha sido trabajado en profundidad en otras disciplinas, como la crítica literaria, la historia cultural o la sociología. Como parte del estado de la cuestión, pueden mencionarse los estudios de Ruiz (2005) sobre la narrativa literaria de los años 90, los análisis de Jaroszuk (2025) sobre el retorno al siglo XIX en la literatura reciente, y los trabajos de Saítta (2006) sobre la representación de la pobreza en la literatura argentina del siglo XX. En estos enfoques, es frecuente la presencia del

concepto de realismo como clave interpretativa: una forma de vincular relatos con procesos sociales, estructuras de clase y conflictos históricos. Esta tradición se remonta al siglo XIX y ha sido retomada en distintas formas por las izquierdas culturales latinoamericanas a lo largo del siglo XX.

Si bien el Enfoque Narrativo de las Políticas Públicas (ENPP) no adopta esta perspectiva representacional ni asume que las narrativas deban reflejar fielmente la realidad, reconocer esa genealogía cultural permite comprender la carga simbólica que el término posee en el contexto argentino. El ENPP se orienta más bien al análisis de relatos estratégicos y performativos, a través de los cuales los actores sociales configuran problemas públicos, disputan legitimidades y buscan incidir en la política.

En esta investigación se recurre al ENPP como marco teórico principal, complementado con herramientas provenientes de la Teoría Cultural para interpretar valores, creencias y patrones de atribución de sentido. Sin embargo, debido a la naturaleza del objeto de estudio —la narrativa sobre la pobreza impulsada por Juan Grabois y la CTEP/UTEP—, aparecen de forma recurrente referencias a conceptos, doctrinas e imaginarios provenientes de otras tradiciones de pensamiento, tales como el marxismo clásico, la teoría crítica, la hegemonía gramsciana, y algunas nociones de inspiración hermenéutica o doctrinaria-religiosa (como las categorías del cristianismo social o la doctrina social de la Iglesia).

Estas referencias no deben ser interpretadas como parte del andamiaje conceptual o metodológico de esta tesis, sino como parte constitutiva del contenido narrativo que se busca describir y analizar. En otras palabras, conceptos como clase social, capitalismo, revolución, hegemonía, consumo, discernimiento moral o catástrofe se recuperan en tanto expresan la auto-narración de los actores sociales involucrados, y no como categorías analíticas adoptadas por el autor de este trabajo.

Del mismo modo, el uso de un lenguaje de tono militante, ético o teológico responde a los marcos simbólicos que estructuran dicha narrativa y su pretensión de construir sentido desde un horizonte de transformación social. Esta distinción resulta clave para evitar una lectura metodológicamente equívoca que confunda las categorías del discurso narrado con las categorías del análisis.

Un caso relevante que, si bien no se inscribe en el ENPP, utiliza el concepto de narrativa para analizar disputas ideológicas en torno a políticas sociales, es el de Laguado Duca (2010). En su estudio sobre el desarrollismo y el gobierno de Onganía, el autor analiza las tensiones entre una narrativa liberal y los intentos fallidos de imponer una narrativa alternativa desde el Estado. Su abordaje se apoya en las nociones de hegemonía (Laclau), violencia simbólica (Bourdieu) y estructura narrativa (Somers), y permite observar cómo se construyen diagnósticos de crisis, identidades políticas y propuestas de acción desde el discurso oficial. En una línea metodológica distinta, pero conceptualmente afín, Baggiolini y Castro Rojas (2016) exploran el carácter narrativo de las campañas presidenciales argentinas de 2011 y 2015, examinando cómo, a través de la plataforma Twitter, los candidatos configuran microrrelatos que alimentan macronarrativas de identidad política y liderazgo. Aunque centrado en el análisis de redes y comunicación digital, este estudio aporta herramientas para pensar la dimensión performativa del relato político en la construcción de legitimidad y pertenencia, incluso fuera del marco teórico del ENPP.

Estudios previos sobre los movimientos sociales

En relación con el campo específico de los movimientos sociales, se identifican investigaciones de gran interés para esta tesis, como la de Juan Pablo Hudson (2020), quien analiza el proceso de representación de los trabajadores informales a través del estudio del Triunvirato de San Cayetano -integrado por la CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa(CCC)-. Allí se reconstruyen sentidos, trayectorias y estrategias de legitimación institucional de organizaciones como la CTEP/UTEP, sin recurrir a un marco teórico centrado en el análisis narrativo. No obstante, estos aportes resultan valiosos en tanto permiten comprender cómo ciertos actores colectivos configuran relatos públicos y símbolos de reconocimiento con capacidad de incidir en la configuración simbólica y material de las políticas públicas.

En su trabajo, Hudson también propone una periodización del campo de estudios sobre la economía popular en Argentina, estructurada en cuatro etapas. La primera se centra en los orígenes de los movimientos de desocupados y otras formas de organización popular surgidas al calor del neoliberalismo, como las empresas recuperadas, clubes del trueque o asambleas barriales. La segunda etapa aborda la relación entre los movimientos piqueteros y los gobiernos progresistas entre 2003 y 2015, en torno a debates sobre cooptación, subordinación estatal o tensiones ambivalentes. La tercera línea analítica busca superar esta dicotomía e indaga las dinámicas de articulación más complejas entre autonomía y subordinación. Finalmente, una cuarta etapa se enfoca en las transformaciones impulsadas por la CTEP, interpretada como una construcción que fusiona tradiciones sindicales y populares, cuestiona las fronteras entre trabajo formal e informal y continúa la genealogía política del ciclo de luchas iniciado en 1996. Esta última etapa resulta especialmente relevante para esta tesis, en tanto enmarca los procesos narrativos que aquí se analizan.

Conclusión

En suma, la articulación entre el ENPP y la Teoría Cultural ofrece un dispositivo conceptual potente: permite estudiar las estructuras narrativas de las políticas públicas junto con los sistemas culturales que les otorgan sentido y condicionan su recepción. En el marco de esta investigación, esta articulación será central para analizar cómo los movimientos sociales populares en Argentina construyen y proyectan una narrativa sobre la pobreza.

Metodología

En este trabajo realizaremos un estudio del caso exploratorio con el fin de profundizar sobre el fenómeno de la pobreza en Argentina entre los años 2001 y 2023, y aportar al análisis de las políticas públicas desde una perspectiva aún poco explorada: la del ENPP.

El período elegido no es arbitrario. Comienza en 2001, año en que la crisis social y política habilita nuevas formas de organización popular —como los movimientos de cartoneros, las empresas recuperadas y el movimiento piquetero—, que comienzan a disputar el sentido de la pobreza, el trabajo y el rol del Estado. Aunque Juan Grabois aún no tenía por entonces una producción teórica sistemática, ya se vislumbran procesos organizativos que prefiguran la narrativa que luego sistematizará con mayor claridad. A

lo largo de las dos décadas siguientes, especialmente desde la creación de la CTEP en 2011 y su evolución hacia la UTEP, esta narrativa se vuelve más articulada, con incidencia en dominios concretos de políticas públicas como la gestión de residuos urbanos, la integración socio-urbana de barrios populares y el reconocimiento legal de la economía popular.

El período también abarca momentos clave de legitimación internacional, como la incorporación de estos movimientos a la agenda del Papa Francisco y los Encuentros Mundiales de Movimientos Populares desde 2014. Todo ello justifica el recorte temporal como marco para estudiar la emergencia, consolidación e influencia institucional de una narrativa.

Se elige a Juan Grabois como figura representativa de esta narrativa no sólo por su rol organizativo, sino por su capacidad de elaboración doctrinaria. Tal como señala Hudson (2021), la CTEP/UTEP constituye una experiencia singular por su capacidad de producción teórica propia, a diferencia de ciclos anteriores como el piqueterismo de los años noventa. La reconstrucción narrativa se basa entonces en un corpus que incluye libros, artículos, entrevistas, discursos, materiales institucionales y documentos de política.

Los estudios de caso son especialmente adecuados para abordar fenómenos contemporáneos en su contexto real, sin pretensión de control experimental ni aislamiento de variables. Esta metodología resulta pertinente cuando el límite entre el fenómeno y su contexto es difuso y cuando se recurre a una diversidad de fuentes de evidencia (Yin, 2014).

El ENPP describe tres niveles en los que una narrativa puede operar: macro, meso y micro. En este trabajo postulamos que la narrativa sobre la pobreza promovida por la CTEP/UTEP y expresada por Juan Grabois constituye una macro narrativa, por su capacidad de incidir en la cultura institucional, los marcos jurídicos y las agendas públicas. Aunque el objetivo no es comprobar causalmente su impacto, se identifican huellas institucionales verificables de su influencia en políticas públicas, particularmente en tres áreas: la organización de los cartoneros (Reynals, 2014), la integración socio-urbana de barrios populares (Decreto N.º 358/2017; Ley N.º 27.453, 2018), y el reconocimiento de la economía popular como sujeto de derecho (Ley N.º 27.345, 2016).

El estudio se inscribe en la tradición de investigaciones cualitativas centradas en el análisis estructural de las narrativas (Jones & McBeth, 2010), pero amplía esa mirada al incorporar marcos complementarios como la Teoría Cultural —en sus desarrollos de Douglas, Thompson, Ellis y Wildavsky— y el análisis institucional, siguiendo las recomendaciones metodológicas específicas para el estudio de macro narrativas formuladas por Shanahan, Jones, McBeth y Radaelli (2017).

De acuerdo con estos autores, cuando se estudia una macro narrativa, la unidad de análisis debe situarse en el plano de las instituciones y la cultura. Las principales variables de interés son los componentes narrativos: contexto, personajes, trama y moral. Para una mayor profundidad, el ENPP propone complementar el análisis con teorías como la metanarrativa, el institucionalismo histórico, la teoría cultural o los aprendizajes sociales. En consecuencia, este estudio trabaja con fuentes primarias y secundarias, y adopta

herramientas del institucionalismo histórico, el análisis de procesos y la interpretación de artefactos discursivos.

Tabla 1. Niveles de análisis del ENPP

	Micro	Meso	Macro
Unit of Analysis	Individual	Policy actors (e.g., groups, coalitions, organizations) in the policy subsystem	Institutions, culture
Core NPF Variables	Policy narrative Setting Characters Plot Moral	Policy narrative Setting Characters Plot Moral	Policy narrative Setting Characters Plot Moral
Imported Theories	Belief Systems Canonicity and Breach (In)congruence Narrative Transportation Narrator trust	Belief systems Devil-angel shift Heresthetics Instrumental learning Scope of conflict	Meta-narrative Institutional theory Cultural theory Social learning
Methods and Analysis	Experiments Interviews Focus groups Survey instruments Participant observation Statistical analyses (cluster analysis, latent trait analysis, etc.)	Content analysis Network analysis Game theory Statistical analyses (cluster analysis, latent trait analysis, etc.)	Historical-institutionalism Process tracing American political development Counterfactual analysis
Potential Data	Survey data Transcripts Observed behavioral data	Written texts Speeches Videos Tweets and other digital media	Archives Secondary sources Original artifacts

Fuente: (Shanahan et al., 2017, p. 180).

Desarrollamos así un estudio de caso exploratorio que no pretende demostrar causalidad, pero sí reconstruir con rigurosidad una narrativa política compleja. Esto permite generar reflexiones fundadas e hipótesis de trabajo que orienten tanto la formulación de políticas públicas sensibles a las configuraciones culturales, como futuras investigaciones sobre los efectos institucionales de las narrativas en contextos fragmentados.

Finalmente, se reconoce que toda narrativa política contiene zonas de tensión, ambigüedad o contradicción. Siguiendo recomendaciones metodológicas, el análisis incorpora contraejemplos y declaraciones autocríticas del propio Grabois, así como tensiones internas dentro del campo popular. Este enfoque busca reforzar la distancia

analítica y enriquecer la comprensión de los límites, vulnerabilidades y potencialidades de la narrativa estudiada.

Desarrollo

La CTEP surgió en 2011 como resultado de la confluencia de diversas organizaciones populares que coincidían en la necesidad de sindicalizar a los trabajadores de la economía popular para discutir políticas públicas y afrontar el desafío del empleo en un contexto en el que el modelo de “crecimiento con inclusión social” no garantizaba el pleno empleo (Grabois, 2023). En el acto fundacional realizado en el Teatro Verdi, participaron delegados de cooperativas y unidades productivas de movimientos como el Movimiento Evita, el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas (MNFR), la Cooperativa La Alameda y el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI). Con el tiempo, la CTEP amplió su base de representación con la incorporación de nuevas organizaciones: en 2013 se sumaron el Movimiento Popular La Dignidad (MP-LD), el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (MNER), la Organización Social y Política Los Pibes y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón; en 2014, el Movimiento Popular Patria Grande y Misioneros de Francisco; y en 2016, La Garganta Poderosa anunció su adhesión mediante un comunicado. A lo largo de los años, la CTEP consolidó su estructura con el apoyo de diversas agrupaciones, entre ellas el Movimiento Popular Revolucionario Quebracho, el Frente Popular Darío Santillán, la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), Seamos Libres, el Movimiento 8 de Octubre, el Encuentro de Organizaciones y la organización Carlos Mujica, entre otras (Rach, 2022).

Durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), se abrieron varias ventanas de oportunidad para las organizaciones sociales debido a la necesidad del oficialismo de garantizar gobernabilidad. A diferencia de los gobiernos que priorizaron a los municipios como ejecutores de las políticas sociales, la administración de Mauricio Macri otorgó mayor protagonismo a las organizaciones sociales, lo que contribuyó a su fortalecimiento mediante la transferencia de recursos y generó incentivos para que agrupaciones de menor envergadura se sumaran a la estructura de la CTEP (Hudson, 2020).

Hacia el final del gobierno de Cambiemos, el Triunvirato de San Cayetano logró ampliar su marco de articulación. Esto supuso el paso de una coalición de organizaciones a una unidad formal, dando lugar a la conformación de la UTEP. La nueva organización nació el 21 de diciembre de 2019 en un acto realizado en el Microestadio de Ferro, como resultado de un acuerdo que expandió el Triunvirato, incorporando también a Somos Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán como actores centrales. A través de sus delegados, eligieron como secretario general a Esteban “Gringo” Castro. La construcción de esta unidad se gestó entre 2015 y 2016, se consolidó en las calles mediante un plan de lucha común y se formalizó con el acuerdo entre las organizaciones para constituir una herramienta sindical que integrara a todas las fuerzas que, hasta ese momento, se encontraban por fuera de la CTEP. Las victorias sectoriales logradas en los años previos sellaron la unidad de las organizaciones populares y consolidaron la UTEP como principal representación sindical de los trabajadores de la economía popular (Hudson, 2020).

Dentro de todas estas organizaciones que finalmente compusieron lo que sería la CTEP /UTEP, el Movimiento de Trabajadores Excluidos tuvo un rol importante por los

aprendizajes al acompañar en la Ciudad de Buenos Aires, la lucha reivindicativa en torno al trabajo de los cartoneros, aquellas personas que revuelven la basura en busca de un modo de vida a partir de la recuperación de residuos. Lograron dar importantes pasos institucionales para abordar la mejora de las condiciones de vida de estas personas vulnerables y excluidas (Grabois, 2013). A su vez, la experiencia consolidó a Juan Grabois como uno de sus principales voceros, permitió reconocer fenómenos similares en otras actividades y también articular material bibliográfico y una voluminosa participación en los medios de comunicación nacionales, que nos permiten profundizar en las características de esta narrativa.

En términos generales, la narrativa tiene rasgos teológicos, de resistencia política y de reconciliación de las personas excluidas con su propia dignidad, realista e histórica, que está compuesta de recuerdos personales, colectivos y testimonios. Que logra articular una macro narrativa con narrativas simétricas para distintas cadenas de valor. Que no presenta la función de reconciliar social o políticamente los conflictos, sino que aboga por la activa construcción de la justicia social que resuelva las injusticias cotidianas de los excluidos.

1. El nivel de análisis de la narrativa

Una macro narrativa con incidencia institucional y cultural

En el encuadre social, político e histórico que los arquitectos de esta narrativa declaman, encontramos argumentos para categorizar a esta como una narrativa macro, pero además existen otros elementos formales para justificar que esta narrativa política creó realidades socialmente construidas que se manifiestan como normas institucionales, sociales y culturales que podemos verificar todos los días.

Despliegues sectoriales de la narrativa macro: tres casos empíricos

El caso de los residuos sólidos urbanos

La transformación institucional en la gestión de residuos en la Ciudad de Buenos Aires durante las dos primeras décadas del siglo XXI constituye un ejemplo paradigmático del impacto de una narrativa popular en el marco institucional y cultural. En particular, el proceso de legitimación del trabajo cartonero, inicialmente criminalizado, permite observar cómo la narrativa logró disputar el sentido común dominante, transformar políticas públicas, y reformular normas jurídicas y percepciones sociales (Gutiérrez, 2020; Schamber & Suárez, 2012).

Hasta comienzos del siglo XXI, el trabajo de recolección informal de residuos era percibido como una práctica marginal e incluso delictiva, en tensión directa con el modelo hegemónico de enterramiento masivo de residuos gestionado por CEAMSE y con los intereses económicos de las empresas recolectoras. En ese contexto, la irrupción masiva de cartoneros tras la crisis del 2001 fue inicialmente respondida con represión y estigmatización. Sin embargo, desde el año 2002, actores como Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) - que lideró Juan Grabois— comenzaron a articular una narrativa alternativa: los cartoneros no eran delincuentes, sino trabajadores ambientales que contribuían al reciclado y al bien común. Así, la narrativa resignificó la figura del “ciruja” en términos positivos, apelando a valores como el trabajo digno, el cuidado del ambiente y la justicia social (Grabois, 2018; Grabois & Pérsico, 2017).

La narrativa fue clave para la construcción de un nuevo sentido común que habilitó el ingreso de los cartoneros al espacio público y su posterior incorporación institucional al sistema de gestión de residuos. Este proceso puede dividirse en tres momentos:

- **Reconocimiento normativo inicial:** En 2002, la Ley 992 de la Legislatura porteña derogó la prohibición de la actividad y creó el Registro de Recuperadores Urbanos, institucionalizando por primera vez su existencia. Esta norma fue una respuesta de la Legislatura de la Ciudad a las movilizaciones de los cartoneros (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002; Gutiérrez, 2020, p. 65).
- **Transformación del régimen de gestión:** Entre 2003 y 2005 se reformó el sistema de contratación de recolección, rompiendo con el incentivo económico a enterrar residuos (pago por tonelada) y estableciendo un circuito de recolección diferenciada. Aunque al inicio no incorporó a los recuperadores, estos continuaron presionando hasta ser incluidos en el debate sobre la Ley de “Basura Cero” (Ley 1854/2005), una normativa que priorizó su rol en la gestión de residuos secos y promovió su fortalecimiento organizativo mediante subsidios y créditos (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005; Schamber & Suárez, 2012).
- **Consolidación institucional:** A lo largo de la década siguiente, se adjudicaron zonas de recolección a cooperativas de cartoneros, se integró su participación en la planificación del servicio (como en el pliego de 2010), y se firmaron convenios entre cooperativas y el GCBA. Este proceso implicó no solo un cambio normativo, sino también un cambio de gobernanza: los cartoneros pasaron de ser actores invisibilizados a convertirse en prestadores reconocidos del servicio público (Gutiérrez, 2020; Schamber & Suárez, 2012).

Esta transformación no puede entenderse sin la narrativa construida por el MTE y la figura de Juan Grabois, quien sistematizó discursivamente la figura del “trabajador excluido” como sujeto de derecho, y resignificó el trabajo informal como forma legítima de subsistencia frente a un modelo económico que no garantizaba el pleno empleo (Grabois, 2018, 2023; Grabois & Pérsico, 2017). En sus intervenciones públicas y publicaciones, Grabois enmarca la lucha cartonera como parte de un conflicto ético y espiritual más amplio, que interpela tanto al Estado como a la sociedad sobre el sentido del trabajo, la dignidad y la justicia social.

En términos del ENPP, esta narrativa da cuenta de una incidencia cultural e institucional que permite reconocer su inscripción dentro de una macro-narrativa sobre la economía popular: crea una moral de acción (“el pobre tiene derecho a trabajar”), identifica villanos (el modelo extractivista de enterramiento, las empresas recolectoras), y genera doctrinas de política pública (inclusión de recicladores, justicia ambiental, economía popular). El hecho de que estas ideas hayan sido traducidas en normas, estructuras, contratos, presupuestos y percepciones sociales compartidas demuestra su capacidad de incidir en el nivel macro del sistema político.

El caso de los cartoneros en la Ciudad de Buenos Aires es, por tanto, un ejemplo empírico robusto de cómo una narrativa popular promovida por organizaciones de base puede generar transformaciones sostenidas tanto en el marco institucional (normas, programas, estructuras) como en el marco cultural (representaciones, valores, legitimidades). Este proceso legitima la inclusión del estudio del caso explorado en el nivel de análisis macro.

Barrios populares y la disputa por el hábitat digno

La cuestión habitacional en Argentina se inscribe en un largo proceso de transformación urbana condicionado por migraciones internas, cambios estructurales en el agro y una urbanización desigual. Entre 1947 y 1980, la población urbana pasó del 62,2% al 82,8%, y la Ciudad de Buenos Aires llegó a concentrar un tercio de la población nacional. En este contexto, el Estado comenzó a estructurar respuestas institucionales como la creación de la Comisión Nacional de Vivienda y el impulso al crédito habitacional a través del Banco Hipotecario Nacional, en paralelo al desarrollo de grandes conjuntos habitacionales y políticas de erradicación de villas (Fernández Wagner, 1995). La informalidad urbana fue concebida durante gran parte del siglo XX como una anomalía o un déficit a corregir, generalmente mediante erradicaciones o urbanización por sustitución (Kullock & Murillo, 2010).

Durante los años ochenta y noventa, el déficit habitacional se agravó debido al retraimiento estatal y la delegación de funciones al mercado o a ONGs. Entre 1980 y 1991, los hogares con déficit pasaron de 2,4 a 3,6 millones. En 1977 se había creado el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), pero en 1991 su financiamiento cambió: en lugar de aportes salariales, se ató a impuestos al combustible, y su gestión se descentralizó hacia las provincias. A partir de 1995, el nuevo Sistema Federal de Vivienda (Ley 24.464) institucionalizó esta lógica. En paralelo, se promovieron instrumentos financieros orientados al mercado, como fideicomisos y leasing (Ley 24.441), y se aprobaron normas de regularización dominial como el Programa Arraigo (1991) y la Ley Pierri (1994). La reforma constitucional de 1994, a su vez, reconoció el derecho a la vivienda digna en el artículo 14 bis y otorgó jerarquía constitucional a tratados internacionales que lo consagran (Fernández Wagner, 1995).

Desde 2003, un nuevo ciclo estatal incorporó programas como el Plan Federal de Vivienda, el Programa de Mejoramiento de Barrios (Brakarz, Greene & Rojas, 2002, pp. 118–122) y el PRO.CRE.AR (2012). Ese mismo año, la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, que incorporó principios como la función social de la propiedad y la planificación con equidad. Aunque con resultados heterogéneos, estas políticas significaron una revalorización del rol estatal y de las experiencias cooperativas de producción de suelo urbano.

El surgimiento del concepto de “barrio popular” en la segunda mitad de la década de 2010 marcó un punto de inflexión. Esta categoría, construida por organizaciones sociales y adoptada por el Estado, permitió visibilizar una realidad hasta entonces excluida de los registros formales. Según TECHO (2016, p. 7), un barrio popular es aquel donde habitan al menos ocho familias agrupadas o contiguas, sin acceso regular a dos o más servicios básicos y sin título de propiedad. Esta definición técnica fue clave para el relevamiento de más de 5.600 barrios donde viven alrededor de 5 millones de personas. Como expresó Juan Grabois:

El Estado nacional, antes del Registro Nacional de Barrios Populares, no tenía noción de cuántas villas existían, ni hablar de sus

dimensiones, de la cantidad de viviendas y personas que las habitaban. Sin esa información era imposible proyectar una política pública seria y, sobre todo, con la escala necesaria (Grabois, 2023b).

El Decreto 358/2017 creó el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), y la Ley 27.453 (2018) instituyó el Régimen de Integración Socio Urbana, reconociendo por primera vez a estos asentamientos como sujetos legítimos de políticas públicas. Este proceso marcó una inflexión institucional: el hábitat informal dejó de ser concebido como una anomalía para convertirse en objeto de intervención estatal. Este andamiaje se consolidó en 2020 con la creación del Programa “Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares”, formalizado mediante la Resolución 52/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, que habilitó la ejecución concreta de obras en los barrios relevados por el RENABAP. En palabras de Grabois:

Logramos la expropiación más grande de la historia de la democracia... esa gran conquista para el campo popular es casi desconocida por la política y la militancia... este libro cuenta con detalles lo que fue esa travesía, inventar algo de cero que mezcle la cultura popular con la tecnología, el Estado y las organizaciones, funcionarios chetos y militantes zurdos: un verdadero ‘encuentro’ de lo diferente (Grabois, 2023b).

Este proceso evidencia la capacidad de la narrativa promovida por la UTEP para incidir en marcos institucionales (registro, ley, certificación, presupuesto) y percepciones culturales (de villa a barrio popular, de ilegalidad a derecho). La legitimidad del barrio popular como sujeto político no fue solo el resultado de un cambio técnico, sino el efecto de una disputa de sentido impulsada por la narrativa de la pobreza promovida por la CTEP/UTEP, lo que justifica la inclusión de esta investigación en el nivel macro de análisis narrativo, según los lineamientos del ENPP.

La personería social y la ampliación del sujeto sindical

El sindicalismo argentino ha sido históricamente estructurado en torno a la figura del trabajador formal bajo relación de dependencia. Desde el modelo sindical peronista de mediados del siglo XX hasta las reformas laborales de los años noventa, la representación gremial reconocida por el Estado quedó atada a la existencia de un empleador, un contrato laboral y un convenio colectivo. Este modelo dejó fuera a trabajadores informales, cuentapropistas o precarizados, especialmente en sectores populares urbanos.

A partir de mediados de la década de 2010, organizaciones como el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y luego la CTEP/UTEP, comenzaron a disputar ese régimen de exclusión a través de una narrativa que redefine quién es un trabajador. El eje central de esta narrativa sostiene que quienes generan ingresos por cuenta propia, en condiciones precarias o marginales, también integran la clase trabajadora. No son desocupados, sino excluidos del modelo económico dominante, obligados a inventarse un trabajo donde el mercado no lo ofrece.

Esta narrativa construye una moral de acción basada en el derecho al reconocimiento: “si trabajás, sos trabajador”. Frente a un sistema que sólo legitima al trabajador asalariado, la narrativa de la CTEP/UTEP interpela a la sociedad y al Estado con una propuesta de ampliación del sujeto político.

Esta ampliación del sujeto político no se manifestó solo en el plano simbólico o legal, sino que habilitó una serie de políticas públicas que, aunque implementadas con distintos objetivos según el signo político del gobierno, reconocieron en los trabajadores de la economía popular un sujeto legítimo de intervención estatal. Como documenta Hudson (2020), programas como el PTA (Programa de Trabajo Autogestionado; Resolución N.º 194/2004, Argentina, 2004), el PRIST (Programa de Inclusión Social con Trabajo; Decreto N.º 1067/2009, Argentina, 2009), Manos a la Obra (Resolución N.º 189/2004, Argentina, 2004), Hacemos Futuro, y la Ley de Emergencia Social de 2016 (Ley N.º 27.345, Argentina, 2016) consolidaron canales de transferencia de ingresos, mecanismos de formalización y nuevas formas de articulación entre el Estado y las organizaciones sociales. Entre estos instrumentos, el Salario Social Complementario —creado por dicha ley— institucionalizó por primera vez un ingreso estatal para quienes trabajan por fuera del empleo formal, y su lógica fue retomada más adelante por programas como Potenciar Trabajo (Resolución N.º 121/2020, Argentina, 2020). Esta red de políticas se desarrolló a partir de un paradigma que, aunque no exento de tensiones, tradujo en términos institucionales una narrativa sobre el trabajo y la dignidad promovida desde los márgenes por movimientos como la CTEP/UTEP.

El proceso de institucionalización jurídica de esta narrativa comienza formalmente con la Resolución 1727/2015 del Ministerio de Trabajo, que reconoce por primera vez la posibilidad de representación gremial para organizaciones de la economía popular. Este camino se consolida con la Resolución 32/2016–MTEySS, dictada bajo otra administración política, y culmina con la RESOL-2021-449-APN-MT, que otorga a la UTEP la personería social. En paralelo, la Ley 27.345, si bien relevante en términos de inclusión económica por el Salario Social Complementario, también fortaleció la articulación política entre organizaciones y Estado, legitimando el rol colectivo de los movimientos sociales en la gestión de políticas públicas.

El reconocimiento de la CTEP/UTEP como sujeto colectivo fue el resultado de una disputa narrativa sostenida. En términos del Enfoque Narrativo de las Políticas Públicas (ENPP), esta narrativa formula doctrinas de política pública que amplían el campo de la representación sindical: el derecho a organizarse sin patrón, la sindicalización sin convenio y la articulación estatal sin subordinación al mercado laboral clásico. Esta narrativa logró institucionalizarse a través de resoluciones, leyes y programas que no solo reconocen un nuevo sujeto, sino que lo integran activamente en el diseño, la gestión y la disputa por el sentido de las políticas públicas.

Síntesis y contrastación empírica del impacto narrativo

Como se ha mostrado, la narrativa de la CTEP/UTEP logró incidir en el nivel macro del sistema político, tanto en el plano institucional como en el cultural. En tres dominios clave —residuos, hábitat y sindicalismo— se verifican transformaciones que no pueden comprenderse sin el marco narrativo que las impulsó.

En la Ciudad de Buenos Aires, la resignificación del trabajo cartonero como “labor ambiental” permitió la incorporación de cooperativas al sistema público de gestión de residuos y la sanción de leyes que institucionalizaron su rol. En el ámbito habitacional, la categoría de “barrio popular” redefinió la informalidad urbana como objeto legítimo de política pública, posibilitando el RENABAP, la Ley 27.453 y programas de integración. En el plano gremial, la noción de economía popular organizada habilitó la creación de

nuevas formas de representación y culminó con el reconocimiento legal de la UTEP como actor colectivo.

En todos estos casos, la macro narrativa promovida por CTEP/UTEP no solo disputó sentidos, sino que orientó políticas públicas concretas, modificó diagnósticos oficiales y transformó los marcos jurídicos. Por los efectos institucionales y culturales demostrados en esta sección, puede afirmarse que esta narrativa se ajusta a la definición de macro narrativa según el Enfoque Narrativo de las Políticas Públicas.

2. El estudio de fuentes para caracterizar la forma y el contenido de la narrativa

En el marco de este enfoque, las narraciones constan de un contenido y una forma. El contenido es aquello sobre lo que trata la narración. El contenido tiene un significado debido a que las construcciones sociales del sentido pueden crear diferentes realidades políticas de un fenómeno, pero su significado varía dentro de determinados límites que hacen que su interpretación no sea aleatoria, sino estable en el tiempo (Shanahan et al., 2018, pp. 334–335).

La forma surge del hecho de que las narraciones tienen estructuras específicas que se pueden identificar. La forma abstrae que todas las narraciones se desarrollan en un entorno o contexto en el que se presentan los personajes que frente a un conflicto o argumento, pueden interpretar el papel del héroe, del villano o de la víctima. A veces, la narrativa puede dejar un mensaje como moraleja y posicionar una apreciación o desvalorización de un determinado conjunto de valores (Shanahan et al., 2018, pp. 334–335).

A los fines de este análisis, se retoman los componentes estructurales de una narrativa política definidos por el ENPP, en particular por Jones, Shanahan y McBeth (2022). Estos componentes incluyen: el contexto, entendido como el marco social, económico, legal y espacial en el que se inscribe la narrativa; los personajes, que se dividen en héroes, villanos y víctimas; la trama, que conecta eventos y actores en una secuencia lógica; y la moraleja, que sintetiza el mensaje normativo o la propuesta de política. A través de estos elementos, las narrativas no solo estructuran el sentido, sino que también buscan influir en los procesos de formulación de políticas públicas.

Para abordar empíricamente una narrativa desde este enfoque, es útil distinguir entre sus componentes formales y de contenido. El siguiente cuadro, adoptado de Jones et al. (2022), sintetiza estos elementos fundamentales:

Tabla 2. Componentes estructurales de la narrativa política según el ENPP.

Narrative components	
NARRATIVE FORM	NARRATIVE CONTENTS
Characters: <ul style="list-style-type: none">● Hero, villain, victim● allies, beneficiaries● Setting● Plot● Moral of the story	<ul style="list-style-type: none">● Belief systems● Strategies<ul style="list-style-type: none">■ Scope of conflict■ Causal mechanisms■ Devil-Angel Shift

Fuente: Jones et al. (2022)

Con el fin de sistematizar el análisis narrativo, al concluir cada sección, se incorporan una serie de cuadros de elaboración propia que resumen los elementos fundamentales identificados en la narrativa promovida por Juan Grabois y la CTEP/UTEP. Estos cuadros condensan aspectos clave como el contexto, los personajes (villano y héroe), la trama, la moraleja, el sistema de valores y las estrategias narrativas. Su objetivo es facilitar la visualización integrada de los componentes del ENPP aplicados a este caso.

La narrativa que encontramos en las exposiciones de Juan Grabois presenta los componentes mínimos que identifican a una narrativa según el ENPP. La operacionalización de los componentes de la narrativa permitirá futuros esfuerzos de investigación comparada y el análisis de cómo esta narrativa interpela o se contrapone a otras en el debate público argentino.

A continuación, se desarrolla una propuesta analítica que aplica los conceptos teóricos del enfoque narrativo al caso particular de la CTEP/UTEP, mediante el estudio de declaraciones públicas, material bibliográfico y audiovisual.

El estudio de la forma: los elementos narrativos

Contexto

La forma de una narrativa contiene un **contexto** que puede incluir parámetros económicos, legales, geográficos, que se vinculan con los problemas de políticas públicas. Y el enfoque narrativo propone objetivarlo, sin darlo por sentado, porque puede ser el terreno de disputa o el fundamento de la opción de políticas públicas de la narrativa (Shanahan et al., 2018).

La narrativa de Juan Grabois hace el ejercicio de ubicar el momento actual dentro del panorama histórico local e internacional mundial y latinoamericano. A nivel mundial, en cuanto a los grandes acontecimientos de occidente que forjaron nuestra cultura, la narrativa se incorpora a las luchas de los esclavos por la libertad en la antigüedad, la lucha por la liberación de los señores feudales con la revolución francesa como su máximo exponente. De ahí, encuentra el origen de la burguesía capitalista que dejó de luchar por la igualdad, y la lucha del héroe de esta narrativa se monta sobre las luchas contra las clases sociales socialista, anarquista y comunista con menciones a la Rusia de Lenin, la

revolución china liderada por Mao Tse Tung y llegando a América Latina con la revolución cubana con Fidel Castro y el Che Guevara. Identifica todas estas experiencias como frustradas por las propias limitaciones de los protagonistas de los sucesos o por los ataques de las fuerzas capitalistas. En palabras de Juan Grabois:

Sin embargo, debido a errores, crímenes y traiciones de algunos de sus dirigentes, como también por el ataque de los países capitalistas, la mayoría de los países socialistas se derrumbaron y volvieron al régimen capitalista (Grabois & Pérsico, 2017, p. 15).

Por su parte, ya en el contexto local, por fuera de la lucha de clases y dentro del paradigma capitalista, encontramos que la lucha se retoma en el esfuerzo sindical en los estados de bienestar, que en Argentina identifica con la lucha por la justicia social del movimiento peronista que, mientras perseguía condiciones dignas, de paz y prosperidad para todos, buscaba la independencia económica y política de las grandes potencias como Estados Unidos e Inglaterra. A este camino lo considera exitoso pero trunco por los golpes militares del 1955 y por el hecho que, a partir de la década de 1970, aparece el programa neoliberal plasmado en el “consenso de Washington”, que enmarca el plan de la dictadura militar de 1976 y el ideario menemista de 1989. El avance neoliberal se detiene por los procesos que retoman los pueblos con la Rebelión Zapatista en 1994 en México, el levantamiento del movimiento bolivariano revolucionario en 1999 en Venezuela y la rebelión popular Argentina de 2001 que dio espacio nuevamente para gobiernos populares en América Latina. El panorama de la injusticia social, hoy, encarna un nuevo momento caracterizado por dinámicas productivas que al incorporar tecnología, ya no necesitan involucrar a todos los trabajadores y, a la vez, desarrollan dinámicas urbanas que logran finalmente marginar y excluir a las poblaciones más vulnerables criminalizándolas por su desventura (Grabois & Pérsico, 2017, pp. 13-17).

Dentro de este marco histórico, la característica fundamental de este escenario del que parte la narrativa, es la caracterización del momento presente como una situación catastrófica, un suceso desdichado que produce gran destrucción debido a las pobres condiciones de vida de las personas más vulnerables. Condiciones que no mejorarán a partir de los ingresos que pudieran provenir del mercado del trabajo, ya que en el corto plazo, sin importantes cambios que atiendan el particular problema de estas poblaciones, no considera realista que el sector privado provea ingresos a partir de nuevos puestos de trabajo digno. Así lo dice Grabois:

(...) para mí la catástrofe ya existe (...) tenemos la mitad de nuestro pueblo en la pobreza. (...) hay un nivel de injusticia que para nosotros es intolerable (Juan Grabois, 2023a, 28:05).

(...) tenemos una población adulta de 30 millones de personas. (...) Hay 10 millones con ingresos laborales propios (...) trabajadores del sector público, del sector privado y monotributistas (...) la mitad de esos trabajadores tienen ingresos por debajo de lo que hoy se considera la línea de pobreza. (...) De los otros dos tercios tenemos 5 millones (...) que reciben algo del sistema de seguridad social (...) y después tenemos 13, casi 14 millones de adultos (...) que no tiene ingresos regulares (...) dentro de los cuales solamente hay un millón con el Potenciar Trabajo. (...) Hay todo un sector recontra masivo de hombres y mujeres que viven realizando tareas que no son parte de los

circuitos de acumulación capitalista, que tienen ingresos paupérrimos y que no tienen un reconocimiento económico del Estado. (...) Esto es reconocer que tenemos una economía en la que solamente hay 5 millones de puestos de trabajo (formales) en el sector privado, de los cuales muchos son altamente precarios. (...) Y reconocer que con suerte y con todas las previsiones (...) vamos a llegar a 7,5 millones. Es decir, el panorama es catastrófico (Universidad Latinoamericana de las Periferias, 2021, 23:55)

El siguiente cuadro sintetiza los elementos contextuales más relevantes que configuran el “setting” de la macro narrativa de la economía popular. Esta caracterización, elaborada a partir del análisis de discursos y textos de Juan Grabois, permite comprender el encuadre histórico y político desde el cual se articula la narrativa, y que justifica tanto la lectura crítica del presente como las acciones políticas propuestas.

Cuadro 1. Contexto narrativo en el caso de la economía popular.

El contexto o “setting”
<p style="text-align: center;">El "Setting" en la Macro Narrativa de la Economía Popular</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un contexto histórico de lucha contra la opresión <ul style="list-style-type: none"> ○ La narrativa sitúa la lucha actual en una genealogía de enfrentamientos históricos, desde las rebeliones esclavas en la antigüedad hasta las revoluciones socialistas del siglo XX, pasando por el sindicalismo y los estados de bienestar. 2. La traición y el ataque del capitalismo como causas del fracaso de experiencias previas <ul style="list-style-type: none"> ○ Se argumenta que las revoluciones socialistas y los intentos de justicia social fueron trancos debido a errores internos de sus líderes y a la ofensiva de los países capitalistas, consolidando una lectura de resistencia y derrota histórica. 3. El impacto del neoliberalismo en Argentina y América Latina <ul style="list-style-type: none"> ○ La narrativa identifica la consolidación del neoliberalismo en Argentina con la dictadura de 1976 y el "Consenso de Washington", destacando su rol en la destrucción del Estado de bienestar. 4. Una nueva forma de exclusión impulsada por el avance tecnológico y las dinámicas urbanas <ul style="list-style-type: none"> ○ La reconfiguración del mercado laboral con el uso de la tecnología genera una nueva categoría de excluidos, marginados del empleo formal y con dinámicas urbanas que consolidan la exclusión y criminalizan su precariedad. 5. Una situación catastrófica que justifica la urgencia de la

acción política

- La narrativa caracteriza el presente como un colapso social, con la mitad de la población en la pobreza y más de 13 millones de personas sin ingresos regulares, lo que impide cualquier solución basada únicamente en la lógica del mercado.
- 6. La imposibilidad del sector privado de absorber el desempleo y la necesidad de intervención estatal**
- Se sostiene que el sector privado no podrá absorber la mano de obra desocupada en el corto plazo, por lo que la única alternativa es la intervención estatal y la consolidación de la economía popular como mecanismo de inclusión.

Elaboración propia en base a la narrativa expuesta.

El villano

En este contexto catastrófico, Grabois describe un escenario de luchas entre dos fuerzas que representan a los protagonistas de esta narrativa, otro de los componentes que, junto con la trama, el ENPP identifica que toda narrativa debe tener. En palabras de Grabois:

Creo que esa es la batalla de fondo en la Argentina: Los que crearon el sistema que estalló en el 2001 y quieren volver a imponerlo y los que lo combatimos (Juan Grabois, 2023a, 26:30).

Con esta referencia bélica, avanzamos desgranando este conflicto e identificando a uno de los protagonistas, que podríamos vincular con lo que en el género narrativo se llama el villano porque produce el daño que impone a las víctimas de la trama. Es un actor colectivo y complejo que está compuesto por estructuras de poder internacionales y con promotores locales, que intentan imponer el gobierno del capital, que significa, en este contexto, profundizar en el culto a la maximización de las ganancias. Es un actor poco estudiado que, en su mayor parte, a partir de monopolios, herencias, corrupción o nepotismo, concentró, en un grupo del que forman parte el 1% de la población mundial, la mitad de la riqueza del mundo, y define reglas arbitrarias de juego que imponen la injusticia social. Así lo enuncia el portavoz de la narrativa:

Hay una crisis del sistema de representación política y de gobernanza global entonces, esa crisis hay que repensarla. Hay que repensar los modelos que tiene que haber, porque insisto, son poderes concentrados que tienen reglas absolutamente arbitrarias de juego (Juan Grabois, 2023b, 1:03:48).

(...) estructuras de poder que generan concentración de la riqueza, la destrucción del modo equitativo, la quema de los humedales y la injusticia social que sufre nuestro pueblo (Juan Grabois, 2023a, 28:50).

(...) una compleja red global de empresas multinacionales, bancos, medios de comunicación y grupos económicos que de una u otra manera se apropiaron del grueso de las riquezas (Grabois & Pérsico, 2017, p. 11)...

Estos poderes concentrados o estructuras de poder imponen la injusticia, según lo que enuncia Grabois, de dos modos simultáneos. Por un lado, indirectamente arbitran la destrucción de las capacidades estatales. Grabois denuncia el avance ilegítimo del villano sobre la soberanía nacional y las capacidades de planificación del Estado de los procesos históricos o la vida social. En palabras de Grabois:

El sistema no es sólo la reafirmación del poder del capital y las grandes corporaciones transnacionales, sino el desempoderamiento de la sociedad y el Estado. La impotencia, el no-poder, la falta de soberanía operativa que convierte en letra muerta el mejor tratado de derechos humanos (Grabois, 2018, p. 41).

La característica fundamental del paradigma neoliberal que inició en los 70 y profundizó en los 90 con el consenso de Washington es la destrucción de la perspectiva de la planificación. La planificación hiper-centralizada que caracterizó al socialismo real y la planificación desarrollista / peronista / justicialista que caracterizó los procesos nacionales populares del tercer mundo y la planificación keynesiana post plan Marshall. La característica fundamental del neoliberalismo (...) es la destrucción de las capacidades de planificación del Estado (...) no gobierna el gobierno, gobierna el capital (...) esa característica sigue vigente en la Argentina aun habiendo pasado importantes ciclos de gobiernos populares (...) El problema de fondo está ahí (Universidad Latinoamericana de las Periferias, 2021, 19:20).

Así, podríamos definir a este avance sobre las capacidades estatales, como el primer modo de esta doble ofensiva. Podemos incluso dar más precisiones con respecto al modo en que este ataque se desarrolla en la narrativa. Las estructuras del poder concentrado, operan mediante influencias concretas sobre el sistema democrático, los medios de comunicación, y el sistema de finanzas internacionales. Así lo describe Grabois:

La democracia está condicionada. Fundamentalmente por dos fuerzas: una local, que es el complejo y el entramado mal llamado lawfare, es decir determinados grupos muy poderosos de presión que intervienen el proceso democrático. (...) Después hay otro condicionamiento que es el mundo de las grandes finanzas, dentro de los cuales podemos incluir al Fondo Monetario Internacional. Para mí, la influencia determinante son las multinacionales, el Fondo Monetario Internacional y los sectores financieros (Juan Grabois, 2023a, 21:50).

El denominador común de todas las relaciones al interior del sistema pericapitalista es su dependencia de la abstención del Estado de ejercer su poder legítimo de coerción a través de sus aparatos inspectivo-represivos institucionalizados, sin perjuicio de su omisión en el cumplimiento del plexo de derechos sociales propios del Estado de Bienestar.

El Estado encuentra en esta abstención la válvula de escape del sobrante social que permite el sostenimiento de la gobernabilidad y la estructura económica vigente en el marco de la democracia formal.

Esta abstención se realiza de facto, sin un renunciamiento formal por parte del Estado a su soberanía o imperium sobre el conjunto de la población, lo que implica la permanente latencia de su poder de coerción sobre todos los componentes del sistema pericapitalista.

Esta latencia incentiva la asociación entre agentes estatales y empresarios pericapitalistas en un pacto de impunidad que garantiza la "seguridad" de las actividades del subsistema. Los periempresarios obtienen una suerte de licencia para-estatal a cambio de una tajada de los beneficios de su actividad, generalmente dominada por un cabecilla que intermedia esta relación (Grabois, 2010).

En estas citas, Grabois señala primero cómo el ataque a la democracia y la debilidad del poder estatal son orquestados a través del lawfare, la intervención del Fondo Monetario Internacional y las multinacionales. Luego, describe cómo el Estado, al abstenerse de cumplir con sus funciones legítimas en el ámbito de los derechos sociales, fomenta una asociación impune entre agentes estatales y empresarios que se benefician de esta renuncia.

El segundo modo de la ofensiva es directamente sobre la sociedad a través del consumismo que, impulsado por la lógica de maximizar la ganancia, promueve una cultura del descarte que irresponsablemente permea a distintos ámbitos de la realidad e impone un sistema de consumo deshumanizante.

Casi todas las cosas que se producen en el mundo – desde los alimentos hasta los autos, desde las remeras hasta las computadoras, desde las películas hasta la música, desde la cerveza hasta la cocaína, desde los medicamentos hasta los libros – se producen, se consumen y se descartan bajo la lógica del capitalismo.

Esto no quiere decir que algunas mercancías no sean necesarias, útiles o bellas, pero está claro que se producen sólo en la medida que generan ganancia para los capitalistas. Ellos, a través de la propaganda, nos arrastran al consumismo, es decir, a comprar compulsivamente mercancías que no necesitamos, que incluso nos hacen mal (Grabois & Pérsico, 2017, p. 11).

Así, este villano que protagoniza la narrativa articula su doble ofensiva. Pero para concluir la caracterización de este actor, creo pertinente profundizar en la identificación del personaje, para observar cómo Grabois reflexiona sobre él, en términos reales y precisos. Así lo describe:

En la etapa final de la década del '90, bajo la bruma del derrotismo ideológico que se cernía sobre todo proyecto alternativo al capitalismo, apareció, bajo distintas variables, la teoría de que el imperialismo se transformó en Imperio. Toni Negri y muchos otros pensadores, en general ex comunistas autodenominados posmarxistas, postularon la existencia de un poder supranacional que se combinaba con los imperialismos tradicionales basados en las grandes potencias. Como parte del mismo fenómeno brotaron otras hipótesis, más o menos conspirativas, que depositan el dominio de la tierra en cofradías

oscurantistas como el Bilderberg Group, entidades supranacionales como las que integran la troika europea — Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) —, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, hasta en los esotéricos iluminati y los extraterrestres reptilianos. Son búsquedas más o menos racionales de las coordenadas de un poder sin rostro que ya no residía en ningún lado.

Existen datos empíricos sobre los niveles de concentración económica. Estos datos no explican linealmente el fenómeno del poder pero son un buen indicador de quienes cuentan los beneficios de este sistema. En 2012, científicos de la Universidad de Zurich publicaron una investigación exhaustiva sobre las redes económicas globales. Demostraron que 147 empresas financieras entrelazadas concentran el 50% de la producción mundial.

Denominaron a este conglomerado «superentidad» y sugirieron que dirige los flujos económicos internacionales. En los últimos años se ha instalado con fuerza, principalmente a raíz de la consigna del Movimiento Occupy Wall Street y los aportes de la ONG británica Oxfam, el concepto de la economía del 1%. Este 1% constituye una clase dominante global que concentra ya la mitad de las riquezas del mundo.

Desde nuestro Movimiento insistimos algunas veces con que se habla mucho de los pobres, se conocen estadísticas y estudios de todo tipo, pero no sucede lo mismo con los ricos. Poco sabemos de ellos y ciertamente poco estudiamos sus características actuales. Ni siquiera tenemos un nombre adecuado para definir a la plutocracia global del siglo XXI.

En cuanto a su cultura y hábitos, no existe ninguna obra sociológica seria que describa la forma de vida, interconexiones y conflictos de la cúspide del poder global como hizo C. Wright Mills en “La élite del poder”. Intuimos que existen algo así como la clase de los dueños del capital transnacional que opera con cierta coordinación.

La nueva gran burguesía mundial, la globesía, sería este 1% del que tanto se habla y tan poco se sabe. Son aproximadamente 70 millones de personas que concentran más del 50% de la riqueza del mundo, es decir 170 billones (trillions en inglés) de dólares. Los 70 millones de privilegiados poseen un promedio de 2,4 millones por cabeza. Pero la globesía tiene, también, una fuerte estratificación interna. No vaya a creer nadie que por tener su primer millón entra en el círculo. El Global Wealth Databook (2017) elaborado por el banco Credit Suisse, indica que la base de la pirámide de los dueños del capital comienza con los High Net Worth (HNW) que tienen una riqueza de entre 1 y 50 millones. Éstos serían 35,9 millones de individuos.

En el medio están los Ultra-High Net Worth (UHNW), unas 148.200 personas que tienen más de 50 millones de dólares. Y en la cúspide tenemos lo que Oxfam llama los milmillonarios: 2043 personas, cada

uno con más de mil millones de dólares. En la puntita del iceberg están los 10 ricachones del top-10, los Mega Ultra High, que este año está integrado por Jeff Bezos, Bill Gates, Amancio Ortega, Warren Buffett, Mark Zuckerberg, Carlos Slim Helu, Larry Ellison, Bernard Arnault, Michael Bloomberg, David Koch. Tienen un patrimonio conjunto de 640.000 millones de dólares, un promedio de 64.000 millones por cabeza. Mientras que nosotros, el 99% restante, 6930 millones de giles, nos la tenemos que arreglar con el otro 50% (Grabois, 2018, pp. 79-90).

En esta cita, Grabois reflexiona sobre la dificultad de localizar el poder supranacional, señalando tanto hipótesis racionales como irracionales que intentan describirlo. Sin embargo, identifica con claridad un subconjunto definido de actores: una élite económica global, la 'globesía', que concentra una enorme proporción de la riqueza y, con ello, del poder. A través de datos concretos, como el informe de la Universidad de Zurich y el Global Wealth Databook, denuncia cómo este grupo maneja flujos económicos internacionales y refuerza las desigualdades globales. A la vez, enfatiza la falta de estudios sociológicos profundos sobre esta élite y critica la limitada atención académica y mediática hacia los mecanismos que sostienen su poder, en contraposición al abundante análisis sobre los sectores vulnerables. Habiendo dado este último paso en la caracterización del villano de esta narrativa, es momento de avanzar sobre el siguiente protagonista.

A continuación, se sintetiza la caracterización del villano de la narrativa analizada: una élite económica global difusa, a la que Juan Grabois denomina “la globesía”. El cuadro resume los atributos más relevantes que se le adjudican, así como las formas en que opera su doble ofensiva contra el Estado y la sociedad.

Cuadro 2. Caracterización del villano en la narrativa de la economía popular

El Villano (<i>La globesía</i>)
<ul style="list-style-type: none"> ● Poder Concentrado y Global: Se trata de una élite económica supranacional, la "<i>globesía</i>" que representando al 1% de la población, concentra la mitad de la riqueza mundial y controla las reglas del sistema económico global. ● Destrucción del Estado y la Democracia: Actúa debilitando las capacidades estatales mediante el lawfare, la injerencia de organismos financieros internacionales y la manipulación de los medios de comunicación. ● Dominación Económica y Exclusión Social: Monopoliza recursos a través de estructuras empresariales y bancarias que perpetúan la desigualdad y marginan a las mayorías populares. ● Cultura del Consumo y Deshumanización: Impone un modelo basado en la maximización de ganancias que fomenta el consumismo irresponsable y una cultura del descarte. ● Falta de Rostro y Responsabilidad: Aunque es posible identificar grandes fortunas y corporaciones, el villano opera

como una red difusa y poco estudiada, cuya influencia se ejerce desde las sombras del poder global.

Elaboración propia en base a la narrativa expuesta.

La víctima devenida en héroe

El otro protagonista del enfrentamiento es un personaje dual, con un doble rol: víctima de un contexto injusto que le imponen y, a la vez, héroe que demuestra que el combate es posible y que hay espacio para una lógica alternativa. Este conjunto lo conforman las personas que integran los movimientos populares, de las cuales Juan Grabois es parte y testigo. Él las describe de la siguiente manera:

(...) Yo nunca le dije que tampoco le entendía mucho a ella, ni al Chino, ni a Tati, ni a Montaña, ni al Mono, ni a Edith ni a la Quela. Para mí eran héroes y heroínas. Se inventaron su propio trabajo. Se bancaban las miradas despectivas y la prepotencia policial. Acuñaron una lógica de producción popular autogestiva desde la más absoluta exclusión, sin manuales ni teorías. En esas condiciones, yo no hubiera durado una semana sin caer en un estado catatónico, reventarme con la droga o pegarme un tiro. Vos tampoco (Grabois, 2018, p. 48).

Con esta descripción, otorgamos a estas personas, en el marco de esta narrativa, el doble rol de víctimas y héroes. No obstante, Grabois no está solo en esta reflexión. El Papa Francisco, a quien Grabois identifica como una de sus principales fuentes de inspiración (Juan Grabois, 2023b, 50:05), reflexiona en la misma línea:

Queridos Poetas Sociales

Así me gusta llamarlos, poetas sociales, porque ustedes son poetas sociales, porque tienen la capacidad y el coraje de crear esperanza allí donde sólo aparece descarte y exclusión. Poesía quiere decir creatividad, y ustedes crean esperanza; con sus manos saben forjar la dignidad de cada uno, la de sus familias y la de la sociedad toda con tierra, techo y trabajo, cuidado, comunidad. Gracias porque la entrega de ustedes es palabra con autoridad capaz de desmentir las postergaciones silenciosas y tantas veces educadas a las que fueron sometidos —o a las que son sometidos tantos hermanos nuestros—. Pero al pensar en ustedes creo que, principalmente, su dedicación es un anuncio de esperanza. Verlos a ustedes me recuerda que no estamos condenados a repetir ni a construir un futuro basado en la exclusión y la desigualdad, el descarte o la indiferencia; donde la cultura del privilegio sea un poder invisible e insuprimible y la explotación y el abuso sea como un método habitual de sobrevivencia. ¡No! Eso ustedes lo saben anunciar muy bien. Gracias.

(...)

Ustedes son, como les dije en la carta que les envié el año pasado, un verdadero ejército invisible, son parte fundamental de esa humanidad que lucha por la vida frente a un sistema de muerte. En esa entrega veo

al Señor que se hace presente en medio nuestro para regalarnos su Reino (Francisco, 2024, p. 39).

Así, tanto el Papa Francisco como Juan Grabois identifican a las personas que componen los movimientos sociales como víctimas y héroes de un modo de vida alternativo, capaz de oponerse a las estructuras del poder internacional. Este método alternativo, que Grabois llama "economía popular", se construye desde la exclusión de los flujos principales de intercambio y de las cadenas globales de valor. En este contexto, las personas crean autoempleos de subsistencia, resistiendo y luchando por su dignidad. En palabras de Grabois:

Todo lo demás que hablamos son estrategias de resistencia de la clase trabajadora, frente a la exclusión del paradigma neoliberal. Y la economía popular es una forma de resistencia y construcción de poder popular para lograr transformaciones radicales, profundas y estructurales en la sociedad. (...) eso es economía popular. ¿Por qué es economía popular? Porque los medios de producción están al alcance de los sectores populares, porque son formas que están relativamente disociadas de los circuitos globales de producción. Son formas de economía popular sumamente degradadas y degradantes y son masivas en la Argentina (Universidad Latinoamericana de las Periferias, 2021, 21:33).

Con esto, Grabois caracteriza la economía popular como una herramienta de resistencia y transformación estructural. Sin embargo, para entender plenamente el papel de este actor, es crucial analizar el fenómeno del mercado laboral que define su razón de ser:

Hoy debemos aceptar que el concepto de empleo no puede utilizarse ya como sinónimo de trabajo. Empleo es una relación bilateral que une empleado y empleador a través de daciones recíprocas. Trabajo es el esfuerzo humano aplicado a la creación de bienes y servicios en cualquier modalidad. (...)

Los trabajadores sin empleo, sobre todo los más pobres, a pesar de ser la mayoría, quedan muchas veces invisibilizados en las estadísticas laborales como si no fueran trabajadores. Sin embargo, para ellos, la lucha por la subsistencia es sin duda un trabajo más intenso que el de un empleado administrativo o un obrero industrial. Por eso, más que hablar de desocupación estructural como nota característica de nuestros tiempos, tal vez sea más preciso hablar de "desempleización".

La desempleización tiene dos dimensiones interdependientes pero diferenciadas: el desdibujamiento del contrato de trabajo y la reducción de la oferta de empleo. El primer fenómeno responde básicamente a las estrategias de minimización de costos que el neoliberalismo permitió a los sectores empresarios y su voracidad de profit: externalización, tercerización, trabajo part-time o temporal, teletrabajo, parasubordinación, trabajo no registrado. El segundo es un problema mucho más profundo porque expresa una característica estructural del sistema económico: sus procesos de producción y

consumo pueden operar prescindiendo o, dicho de otro modo, descartando grandes masas de población.

Así, entre las nuevas formas de explotación y la realidad creciente de la exclusión se ha configurado un panorama laboral que encuentra la precariedad como situación paradigmática de la clase trabajadora. En ese sentido, es importante destacar que cuando hablamos de precariedad laboral nos referimos a cualquier forma de trabajo que esté por debajo de los estándares mínimos fijados por la OIT tales como ingresos suficientes, acceso a seguridad social, derecho de afiliación, igualdad de género, jornada laboral limitada y buenas condiciones de higiene y salubridad. El trabajo precario es transversal a todos los sectores de la economía y se produce en todos los países del mundo. Puede darse en contextos de trabajo asalariado o por cuenta propia, en empresas o cooperativas, en la economía “formal” o “informal”, en el sector público, privado o popular, entre personas de distintos estratos sociales.

La preeminencia de la precariedad en el mundo del trabajo nos lleva usualmente a confundir fenómenos distintos que tienen este elemento en común. Se confunde usualmente el problema del “trabajo precario” con el de “trabajo informal” y éste, con el fenómeno de “economía informal”. Trabajo informal y precario existe –y mucho– dentro de la economía formal, incluso dentro de las grandes empresas y del sector público. Se trata, como mencionamos, de una cuestión de maximización de ganancias o reducción de costos que se descarga sobre la espalda de los trabajadores.

Sin embargo, es en el “núcleo duro” de la precariedad, en lo que los organismos internacionales llaman un tanto sesgadamente “sector informal”, donde se expresa verdaderamente el colapso laboral propio del sistema socioeconómico. Se trata de unidades y procesos económicos que son en gran medida invisibles para las instituciones públicas pero que resuelven las necesidades de tierra, techo y trabajo de al menos 2.000 millones de personas en el mundo (Grabois, 2015, pp. 3-4).

La cita resalta la necesidad de distinguir entre trabajo y empleo, visibilizando cómo la exclusión estructural condena a más de 2.000 millones de personas a trabajos precarios. Además, diferencia el trabajo precario del empleo informal: mientras el empleo informal responde a estrategias de reducción de costos, el trabajo en la economía popular refleja un marco de exclusión sistemática. En este contexto, la economía popular surge como un espacio de resistencia, construcción y creación de dignidad frente a un sistema que perpetúa la desigualdad.

A continuación, se presenta una síntesis de la caracterización del protagonista de la narrativa, cuya identidad se construye en la intersección entre víctima de un sistema de exclusión y figura transformadora de su realidad. Esta dualidad se expresa en la noción del “vícti-héroe”, y se encarna en la figura del “poeta social”, tal como lo denomina el Papa Francisco: un actor colectivo que crea dignidad desde los márgenes mediante la resistencia, la autogestión y la esperanza.

Cuadro 3. La figura del “poeta social” como víctima y héroe en la narrativa de la CTEP/UTEP.

<p style="text-align: center;">Los “Victihéroes”: (Victimas y Héroes al mismo tiempo)</p>
<p style="text-align: center;">El Vícti-Héroe: El Poeta Social</p> <ol style="list-style-type: none">1. Víctima de la Exclusión Sistémica: Sufre las consecuencias de un modelo económico que lo margina del empleo formal, condenándolo a la precariedad y la invisibilización social.2. Constructor de Alternativas: A pesar de la exclusión, no se resigna, sino que crea nuevas formas de organización productiva y de resistencia, como la economía popular.3. Héroe de la Autogestión y la Dignidad: Se enfrenta a la adversidad con creatividad y trabajo, reinventando su propia forma de subsistencia sin depender de los circuitos tradicionales de acumulación de capital.4. Símbolo de Lucha y Esperanza: Representa la posibilidad de un modelo alternativo, donde la cooperación y la autogestión desafían la lógica del individualismo y la explotación.5. Parte de un Ejército Invisible: No es un héroe solitario, sino un actor colectivo que forma parte de movimientos sociales que resisten y construyen desde la base, con un horizonte de transformación estructural.

Elaboración propia en base a la narrativa expuesta.

La trama

Habiendo sentado las bases de los principales componentes de esta narrativa, avanzamos ahora en la caracterización de su trama, es decir, en la reconstrucción de la secuencia de eventos a través de los cuales los actores, sus conflictos y objetivos se despliegan en el tiempo y el espacio. Según el ENPP, la trama es un componente estructural clave de toda narrativa política, ya que organiza los hechos en una línea de acción que otorga sentido a los personajes y a sus decisiones.

Analizar esta trama resulta metodológicamente complejo, ya que se trata de una macro-narrativa que se despliega simultáneamente en múltiples subsistemas de políticas públicas —lo que el ENPP define como nivel meso de análisis—. En este caso, los sucesos se desarrollan de manera paralela en dominios diversos como la gestión de residuos urbanos, el hábitat popular y el trabajo informal. Aunque no están directamente conectados entre sí, responden a una misma lógica estructurante y configuran una red de episodios narrativos con cierta simetría, articulados en torno a la figura de un mismo héroe colectivo: el trabajador excluido.

La narrativa contiene los distintos sucesos que dan cuenta de la resistencia de la economía popular (Grabois, 2015, pp. 3–4; Grabois, 2018, p. 48; Universidad Latinoamericana de las Periferias, 2021, 21:33) frente a las estructuras de poder concentrado (Grabois & Pésico, 2017, p. 11; Grabois, 2023a, 28:50; 2023b, 1:03:48) que imponen condiciones de injusticia. Se trata de una trama estructurada en torno a un conflicto central: la

exclusión sistemática de amplios sectores populares mediante un mercado de trabajo incapaz de integrarlos (Grabois, 2015, pp. 3–4), y las formas de resistencia que ensayan quienes, desde el lugar de víctimas, se constituyen también como héroes colectivos (Universidad Latinoamericana de las Periferias, 2021, 21:33; Francisco, 2024, p. 39).

Esta trama se inscribe en una continuidad histórica que la narrativa recupera explícitamente: la lucha de las masas trabajadoras por la justicia social, condensada en la doctrina justicialista y en la figura de Perón como conductor de un proyecto de integración nacional (Grabois & Pérsico, 2017, pp. 13–17). Sin embargo, frente a las transformaciones estructurales del capitalismo contemporáneo —especialmente la concentración del capital, el avance tecnológico y el debilitamiento del empleo formal como articulador social—, el conflicto se actualiza (Grabois & Pérsico, 2017, pp. 18–19). La cobertura sindical por rama representa hoy a una fracción cada vez más reducida de la clase trabajadora; emergen nuevas formas de trabajo sin empleo, sin acceso a derechos, representación ni afiliación colectiva. Este es el terreno sobre el cual se proyecta la narrativa de la economía popular, que busca actualizar la demanda de justicia social frente a un escenario donde el trabajo persiste, pero el empleo escasea (Grabois, 2023, p. 173).

La trama también incluye una serie de sucesos que configuran el accionar del villano y profundizan el conflicto central. Se narra una crisis prolongada de la representación y de los mecanismos de gobernanza, que debilita el lazo entre sociedad y Estado y pone en cuestión la promesa democrática (Grabois, 2018, p. 41; Juan Grabois, 2023a, 21:50). A ello se suma el desempoderamiento progresivo de ambos polos: por un lado, una ciudadanía fragmentada e individualizada; por otro, un Estado debilitado en su capacidad de ejercer soberanía y planificar el desarrollo (Universidad Latinoamericana de las Periferias, 2021, 19:20), sin perjuicio de incumplir con los derechos sociales. En este marco, la narrativa denuncia la abstención del Estado de ejercer su poder legítimo de coerción mediante sus aparatos inspectivos y represivos institucionalizados, lo que facilita la asociación entre agentes estatales y actores del capitalismo marginal en un pacto de impunidad que garantiza la seguridad de sus actividades (Grabois, 2010). Finalmente, sobre este entramado se impone una lógica cultural de descarte, legitimada por el consumismo (Grabois & Pérsico, 2017, p. 11) y sostenida por la acumulación concentrada del capital (Grabois, 2018, pp. 79–90), que exacerba la exclusión e impide imaginar otros modos de vida posibles.

Frente al avance del poder concentrado y el vaciamiento del pacto social, la narrativa proyecta una respuesta profundamente creativa por parte de quienes han sido excluidos: trabajadores populares que ensayan formas alternativas de productividad y organización social, sostenidas desde la autogestión, la cooperación y la ética del cuidado. No se trata sólo de resistir: se trata de proponer una economía más humana, orientada a la dignidad y al bien común. Es aquí donde la víctima se convierte en héroe colectivo, y donde el relato vislumbra una épica de transformación estructural. Esta épica no se apoya en el privilegio ni en la fuerza, sino en la capacidad de construir comunidad desde la intemperie (Francisco, 2024, p. 39). En esa resistencia esperanzada —radical pero no violenta, crítica pero no nihilista—, se reaviva la trama. Su horizonte es claro: tierra, techo y trabajo para todos, conquistados no como caridad sino como justicia.

La trama culmina con la incorporación de una dimensión táctica que otorga espesor político al relato: la lucha de los movimientos sociales no se agota en el plano simbólico o ético, sino que incluye un repertorio estratégico concreto orientado a la conquista de

derechos. La narrativa destaca que, ante un sistema que excluye, es necesario crear condiciones para ser escuchados. En este marco, la acción directa se convierte en un instrumento legítimo para instalar demandas y abrir canales de negociación. Lejos del espontaneísmo, esta trama contempla una pedagogía del conflicto: presionar sin romper, negociar sin claudicar, comunicar sin victimizarse (Grabois & Pésico, 2017, pp. 152-160). Como afirman los autores, se trata de “convertirse en un problema”, no por el mero escándalo, sino para construir una posición desde la cual disputar recursos, reconocimiento y poder en un contexto de profunda asimetría. Esta disputa no se reduce al plano nacional: la narrativa se proyecta también en clave regional, mediante una articulación supranacional, porque enfrentar el poder de las corporaciones globales exige construir un “estado-región” que actualice el horizonte histórico de la Patria Grande (Grabois, 2018, pp. 75–77).

A continuación, se presenta un cuadro síntesis que resume los principales componentes de la trama identificados en esta macro-narrativa.

Cuadro 4. La trama narrativa en el caso de la economía popular.

La trama
<p>La Trama en la Macro Narrativa de la Economía Popular</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Exclusión estructural y desempleización <ul style="list-style-type: none"> ○ La narrativa presenta un conflicto central en torno a la exclusión estructural de amplios sectores sociales a través de un mercado laboral que no los integra, generando condiciones de injusticia y desempleización. 2. La resistencia autogestiva como forma heroica <ul style="list-style-type: none"> ○ La economía popular emerge como forma de resistencia. Desde la autogestión, los trabajadores crean nuevas formas de organización productiva y comunitaria, afirmando su valor social y transformando la figura de víctima en héroe. 3. El accionar del villano: colapso institucional y lógica de descarte <ul style="list-style-type: none"> ○ El relato incluye una serie de sucesos que profundizan el conflicto: la crisis de representación, el debilitamiento estatal, la omisión en derechos sociales y una cultura del descarte legitimada por el consumismo y la acumulación del capital. 4. Creatividad política y dignificación desde la exclusión <ul style="list-style-type: none"> ○ Desde la intemperie, los sectores excluidos proponen una economía más humana y comunitaria, que no se basa en el privilegio sino en el cuidado, la dignidad y la reconstrucción de vínculos. La resistencia se vuelve un acto de creación. 5. La pedagogía del conflicto y la táctica de lucha colectiva <ul style="list-style-type: none"> ○ La acción directa se despliega como herramienta legítima de presión, con el objetivo de disputar recursos

y reconocimiento. La narrativa promueve una táctica organizada, con visión estratégica y vocación supranacional de articulación regional.

Elaboración propia en base a la narrativa expuesta.

La moraleja

El último elemento estructural sobre la forma de la narrativa es la moraleja. Podemos identificar aquí los objetivos que la CTEP/UTEP se propone. En primer lugar apelan al deseo de la “revolución” que dé lugar a una nueva sociedad que supere al capitalismo. La denominan de distintas formas: “socialismo criollo”, “justicialismo del siglo XXI” o “cristianismo social, orientado al bien común”. Pero no se quedan en esta apelación a la utopía, sino que definen dos tipos de objetivos. Por un lado, aquellos que tienen que ver con la realidad local, y en segunda instancia tienen objetivos estratégicos para construir una nueva sociedad. En relación con lo local, los objetivos consisten en el derecho al trabajo, al salario social complementario, al reconocimiento sindical, a las paritarias populares, la unidad de los trabajadores, la construcción de una economía popular comunitaria, con políticas populares y poder popular. En relación con los objetivos estratégicos proponen el gobierno popular, la unidad latinoamericana, la fraternidad social y un nuevo justicialismo económico.

Sin embargo, más allá de estas grandes líneas identificadas inicialmente en los primeros tiempos de la CTEP/UTEP y frente a una catástrofe que se sostiene en el tiempo, se puede observar un agotamiento de la búsqueda respecto a políticas focalizadas, y la reformulación de estos objetivos en el reclamo de un salario universal y mayores precisiones que han desarrollado en referencia a la ley general de Tierra, Techo y Trabajo. A saber: Acceso a la Tierra y Protección de Zonas Estratégicas de Soberanía Alimentaria, Espacios socio comunitarios y educativos, tareas de cuidado y promotoras de género, gestión integral de envases y reciclado social, protección de humedales, y reclamos relativos a pueblos originarios, pesca artesanal, barrios populares, empresas recuperadas y la emergencia en adicciones (UTEP, 2022).

En palabras del propio Grabois:

... el panorama es catastrófico y frente a un panorama catastrófico, las políticas focalizadas, las pequeñas políticas no van (Universidad Latinoamericana de las Periferias, 2021, 28:16).

Grabois también reflexiona sobre el contexto histórico y las diferencias con la actualidad:

Cuando Perón decía eso [‘hay que dar un poco porque si no van a perderlo todo’] el nivel de pobreza era ínfimo, los derechos de los trabajadores estaban en alza y (...) la amenaza era (..) convertir un sistema capitalista regulado en un sistema socialista... ahora hay que hacer cambios muchos más profundos que reducir la tasa de ganancias a través del aumento de los salarios ... Perderlo todo quiere decir que la ingobernabilidad de la Argentina sea producto de la ceguera mezquina de los sectores de poder económico (Juan Grabois, 2023a, 40:14).

En este sentido, las declaraciones de Grabois complementan el análisis presentado, destacando la necesidad de abandonar las políticas parciales en favor de transformaciones más estructurales.

La siguiente síntesis presenta la moraleja de la narrativa analizada, entendida como el horizonte normativo que orienta sus demandas y justifica su acción colectiva. A través de estos principios se proyecta una transformación estructural del sistema vigente, con el trabajo digno y la unidad de los sectores excluidos como pilares de una nueva sociedad guiada por la justicia social y el bien común.

Cuadro 5. La moraleja en la narrativa de la economía popular.

La moraleja
<p>La Moraleja en la Macro Narrativa de la Economía Popular</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La necesidad de una transformación estructural <ul style="list-style-type: none"> ○ Las políticas focalizadas ya no son suficientes para enfrentar una crisis sostenida; se requiere un cambio profundo que altere las bases del sistema económico y social. 2. El horizonte utópico como motor de lucha <ul style="list-style-type: none"> ○ La narrativa propone un nuevo modelo de sociedad, denominado <i>socialismo criollo, justicialismo del siglo XXI o cristianismo social</i>, orientado al bien común y a la superación del capitalismo. 3. El derecho al trabajo y la dignidad como ejes centrales <ul style="list-style-type: none"> ○ Se reivindica la economía popular como un sistema legítimo y necesario, que adopta formas sindicales, exige paritarias populares y el acceso a derechos básicos como tierra, techo y trabajo. 4. La articulación del poder popular y la unidad de los sectores excluidos <ul style="list-style-type: none"> ○ La lucha no puede ser individual ni fragmentada; la construcción de una economía popular comunitaria requiere unidad entre trabajadores. 5. El peligro de la ingobernabilidad y la necesidad de respuestas políticas <ul style="list-style-type: none"> ○ Si el poder económico sigue ignorando la desigualdad, la crisis puede desembocar en un colapso social y político. La única salida sostenible es una reforma estructural que garantice derechos y equidad.

Elaboración propia en base a la narrativa expuesta.

El estudio del contenido

En cuanto al contenido de esta macro narrativa de políticas públicas, podemos avanzar en su análisis a partir de una caracterización del sistema de creencias y de la presencia de estrategias para influir en los procesos de las políticas públicas.

El sistema de creencias: las doctrinas

El sistema de creencias de la narrativa se apoya en un conjunto de doctrinas que, aunque diversas, son adaptadas para sustentar su visión. Como indican Grabois y Pérsico:

Nuestro sueño es derrotar al capitalismo, superarlo y construir la sociedad nueva, a la que podemos llamar de distintas formas: socialismo criollo, justicialismo del siglo xxi o cristianismo social, orientado al bien común, donde haya una sola clase de hombres (los que trabajan), donde ante cada necesidad exista un derecho y donde los únicos privilegiados sean los niños, los ancianos y los discapacitados (Grabois & Pérsico, 2017, p. 97).

En esta primera cita se evidencian las doctrinas que el movimiento busca conjugar: socialismo, justicialismo y cristianismo social. Estas corrientes comparten una visión común de justicia social, pero presentan diferencias en sus enfoques y estrategias históricas. La narrativa no sólo adapta estos cuerpos doctrinarios a su contexto contemporáneo, sino que también los entrelaza para ofrecer una visión integral y distintiva.

La doctrina justicialista, en particular, es central en la narrativa. Históricamente, representó el esfuerzo más importante en Argentina para consolidar un estado de bienestar, conquistar derechos sociales y redistribuir la riqueza. Según Grabois y Pérsico:

En nuestro país el movimiento peronista se propuso como objetivo alcanzar la Justicia Social, es decir, que (...) existiera un equilibrio que permitiera que todo el pueblo de la nación viviera en condiciones dignas, de paz y prosperidad para todos. Para lograr ese objetivo nuestra patria debía ser económicamente y políticamente independiente de las grandes potencias como Estados Unidos e Inglaterra.

Para el justicialismo –la doctrina de Perón– la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, los salarios dignos, las jubilaciones decentes, la tierra para los campesinos y un cuidado prioritario a los niños, eran todos requisitos indispensables para la convivencia social en armonía. ¡Y nuestro pueblo llegó a lograrlo! (Grabois & Pérsico, 2017, p. 15).

La narrativa adopta y adapta el discurso doctrinario del justicialismo, enarbolando sus banderas históricas y reivindicando las conquistas sociales alcanzadas bajo su liderazgo. Este gesto refuerza su conexión con un pasado de justicia social y establece una filiación política explícita con uno de los partidos más poderosos de la historia argentina: el

peronismo. Asimismo, identifica un enemigo común: el neoliberalismo y el capital financiero, responsables de desmantelar el estado de bienestar desde la década de 1970.

En este sentido, la narrativa resignifica los logros del pasado como un punto de partida para los nuevos esfuerzos en torno a la exclusión y las desigualdades actuales. Como describen Grabois y Pérsico:

A partir de la década de 1970 el capital reinició su ofensiva contra los pueblos del mundo. Los capitalistas acordaron un programa, que se conocería como el “consenso de Washington”. Inventaron el neoliberalismo, privatizaron todo lo público, destruyeron las leyes laborales, sacaron la plata de las fábricas y la pusieron en los bancos, dejándonos sin laburo. Todo esto pudieron hacerlo reprimiendo la resistencia de los de abajo, y nos ganaron la pulseada (Grabois & Pérsico, 2017, p. 15).

De esta manera, la narrativa no solo construye un relato de pertenencia histórica al justicialismo, sino que también utiliza esa filiación para motivar la lucha por una revancha social frente a las derrotas sufridas en el pasado.

Cuando la narrativa proyecta esta identidad hacia el futuro, destaca cuatro ejes, el gobierno popular, la unidad latinoamericana, la fraternidad social y el nuevo justicialismo económico. Este último se describe en los siguientes términos:

Queremos una economía al servicio del pueblo donde la riqueza y el ingreso se distribuyan con justicia, donde el salario sea fuente de dignidad, donde no haya explotación ni exclusiones.

Queremos una economía donde los principales resortes estén en manos del gobierno popular. Nuestras minas, nuestro petróleo, nuestra tierra, nuestro comercio exterior, nuestro transporte, nuestros servicios públicos, nuestra salud, educación y recreación, son demasiado importantes para estar en manos del mercado. Los trabajadores podemos gestionar las grandes fábricas sin necesidad de patronos tal como demostraron las empresas recuperadas, podemos distribuir los alimentos sin necesidad de intermediarios que se quedan con la parte del león, podemos cultivar el suelo y cuidar el medio ambiente si la tierra se distribuye en partes iguales (Grabois & Pérsico, 2017, p. 114).

En este pasaje, la narrativa refuerza un concepto de economía con un enfoque comunitario y humanista, en el cual el control de los recursos estratégicos es esencial para garantizar justicia social. Esta visión se posiciona como una crítica explícita a la lógica mercantilista que prioriza el lucro individual sobre el bienestar colectivo. Sin embargo, el texto también hace una concesión al destacar que esta economía no pretende eliminar toda propiedad privada, sino redefinir su función social:

Esta economía no va contra la iniciativa individual, no pretende eliminar todo tipo de propiedad privada, sino –en primer lugar– poner la economía al servicio del pueblo y no del dinero, poner la propiedad al servicio de la comunidad y no del lucro individual. Tal vez así, algún

día, logremos llegar a una sociedad donde “cada uno aporte según su capacidad y cada uno reciba según sus necesidades”.

Asimismo, esta economía no niega el desarrollo de la individualidad, que es muy distinto al individualismo. Nuestro principal objetivo es que todos los compañeros puedan disfrutar de su tiempo para desarrollarse como personas: crear, amar, jugar, divertirse, compartir con familia y amigos, disfrutar del arte y la cultura, hacer deportes, contemplar el mundo, conocer su patria. (Grabois & Pérsico, 2017, p. 114).

Este ideal combina una propuesta económica concreta con una perspectiva filosófica más amplia que prioriza el desarrollo humano integral por encima de las métricas exclusivamente materiales. Asimismo, la narrativa busca legitimarse al señalar experiencias regionales en Ecuador, Bolivia y Venezuela, donde se intenta avanzar hacia un "nuevo orden económico" centrado en las personas y las familias (Grabois & Pérsico, 2017, p. 115).

La referencia a estas experiencias no solo amplía el alcance de la narrativa, sino que introduce una dimensión comparativa que conecta los objetivos locales con una perspectiva latinoamericana más amplia. Este anclaje en la región se fortalece al posicionar la unidad latinoamericana como una respuesta necesaria al poder transnacional de las corporaciones, cuya escala supera las capacidades de un Estado-nación individual:

Tiempo a coincidir con la hipótesis de que la independencia económica y la soberanía política, prerequisites para la justicia social, son inalcanzables para un Estado-nación en el siglo XXI. El inmenso poder de las corporaciones sólo puede enfrentarse a partir de una organización política supranacional. Un estado-región (Grabois, 2018, pp. 75-77).

Aquí, la narrativa recupera el ideal bolivariano de la "Patria Grande", revitalizado durante la ola de gobiernos populistas latinoamericanos, como los liderados por Hugo Chávez. Este proyecto no solo se concibe desde la política macroestructural, sino también desde las bases sociales. Las villas y asentamientos urbanos, con su diversidad plurinacional — argentinos, peruanos, paraguayos y bolivianos—, son vistos como microcosmos donde se materializa el espíritu integrador de la región.

En la composición de los movimientos populares subyace el espíritu latinoamericano (Grabois, 2018, pp. 75-77).

En este sentido, la narrativa articula su propuesta económica y política con una base cultural y social que ya practica, en forma espontánea, los principios de convivencia y unidad regional. Este marco no sólo consolida su legitimidad histórica, sino que también proyecta un horizonte de transformación regional como condición necesaria para alcanzar sus objetivos de justicia social.

Por otro lado, el aporte de la doctrina social de la Iglesia en la construcción de una sociedad más justa es clave para entender los fundamentos humanistas que subyacen en la propuesta de justicia social que defiende Grabois. Como mencionó el Papa Francisco en su mensaje a los trabajadores de la economía popular:

No es Yo hago y vos me pagas, sino Yo hago, creo algo y tengo derecho sobre eso que he creado, y la sociedad me lo retribuye con un sueldo y

mañana con una asistencia social jubilatoria. Esta es la doctrina social de la Iglesia (Grabois & Pésico, 2017, p. 135).

Este principio resalta que el trabajo y la creación de valor por parte del trabajador no solo deben ser reconocidos económicamente, sino también respaldados socialmente para garantizar su bienestar a largo plazo. La retribución justa por el trabajo, que va más allá de una mera transacción económica, se convierte en un derecho fundamental para el trabajador, en el que la comunidad debe garantizarle acceso a servicios como salud, educación y previsión social.

Grabois señala que la contradicción central en la crisis actual radica en la tensión entre el capitalismo y el humanismo, una contradicción que no solo se expresa en un conflicto entre dos sistemas económicos, sino también en la contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción. Este conflicto refleja la incompatibilidad entre las formas sociales actuales, basadas en la explotación y la mercantilización, y los valores humanistas que defienden la justicia social, la solidaridad y la dignidad humana. Como señala Grabois:

La contradicción entre el capitalismo nuevo que avanza y el humanismo viejo que resiste está en el corazón de la crisis actual. Es, de alguna forma, una contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción, entre la realidad histórica que se impone con la fuerza de los acontecimientos y las formas sociales perimidas en las que hemos vivido durante las últimas décadas (Grabois, 2018, p. 140).

Este enfoque resalta que la crisis no es solo económica o política, sino también ética y social. Las soluciones propuestas desde el capitalismo global, que operan bajo la lógica de maximizar el beneficio individual, parecen cada vez más viables en un mundo marcado por la insatisfacción y el pesimismo. Sin embargo, quienes defienden los valores básicos de solidaridad, justicia y dignidad humana, como los propuestos por la doctrina social de la Iglesia, enfrentan una lucha constante contra un sistema que parece inamovible y que, al globalizarse, acentúa las desigualdades.

Al integrar la doctrina social de la Iglesia, se pone en evidencia la necesidad de una nueva economía que ponga a las personas en el centro, sobreponiendo los intereses humanos a los del capital. Este planteamiento se vincula directamente con el concepto de justicia social por el que Grabois aboga. Un concepto que se traduce en la lucha por un modelo de sociedad donde no sea el dinero ni el lucro individual lo que guíe las decisiones económicas, sino el bienestar colectivo, la equidad y la dignidad de todos los miembros de la sociedad.

El sistema de creencias: los principios, valores, disvalores y rituales

Profundizando en los principios y valores que fundamentan y orientan la narrativa, y por ende a la CTEP/UTEP, podemos identificar un conjunto de preceptos atribuidos al Papa Francisco que Grabois glosa de este modo:

*1) El tiempo es superior al espacio
El tiempo nos ofrece una perspectiva de largo plazo para cumplir los grandes objetivos en un mundo donde siempre estamos obsesionados por la coyuntura, por ganar espacios de poder para la organización y*

muchas veces para nosotros mismos. Nunca hay que privilegiar estos espacios por sobre los tiempos de los procesos. Es mucho mejor iniciar procesos que ocupar espacios. (...)

2) La unidad prevalece sobre el conflicto

(...) aceptar sufrir el conflicto, resolverlo y transformarlo en el eslabón de un nuevo proceso. Si resolvemos bien un conflicto, si logramos una síntesis superadora entre los intereses en pugna, podremos dar inicio a un nuevo proceso. Esto se aplica tanto para los conflictos al interior de los sectores populares como para los conflictos con otros sectores. (...)

3) La realidad es más importante que la idea

Algunos militantes caen en el culto a la idea. Tienen ideas muy prolijas, que tal vez explican bien las cosas, ¡pero no convocan! Para convocar al pueblo la idea nunca puede estar separada de la realidad. Algunos compañeros se preguntan por qué el pueblo no los comprende y no los sigue si sus ideas son tan buenas, pues porque se quedaron en la idea y no en la realidad de los compañeros, porque se olvidaron de la sencillez y hablaron raro o porque inventaron proyectos perfectos, pero en el aire. (...)

4) El todo es superior a la parte

(...) Nosotros creemos que hay que trabajar en lo cercano, en lo pequeño, con los pies bien puestos en el barro, pero con una perspectiva más amplia, con una conciencia profunda de que somos parte de un todo que es más importante que la suma de todos nosotros (Grabois & Pérsico, 2017, pp. 86-89).

Además, hay referencias más precisas para orientar el trabajo de una persona que encarna los valores de la narrativa. Estos son: el valor del esfuerzo y el trabajo gratuito por la lucha, la hermandad o la justicia social por convicciones políticas, fe o el amor al prójimo; el respeto por las personas que ocupan un rol más allá del disenso; la militancia como una responsabilidad (no un privilegio) con una moral revolucionaria; el servicio por el conjunto y no por fines personales (Grabois & Pérsico, 2017, p. 83).

Es pertinente destacar que en las publicaciones sobre el movimiento, para explicitar con mayor claridad el espíritu, Grabois recurrió a identificar y consolidar un conjunto de disvalores o errores en los que caen las personas que pertenecen al movimiento que consisten en el individualismo, la improvisación sin reflexionar con el conjunto, la estrategia, la organización o las consecuencias del propio accionar; la irresponsabilidad de no asumir los dolores del conjunto o de no involucrarse personalmente para hacer su aporte al conjunto; la persona que al ejercer un rol prioriza opciones personales por sobre las del conjunto; la persona que critica en privado para agraviar y no para promover ideas superadoras del conjunto; la priorización del beneficio transaccional más allá de los ideales; la búsqueda del reconocimiento por el reconocimiento mismo; el predominio de las situaciones particulares de una realidad por sobre la realidad del conjunto; la frustración sobre el conjunto o los resultados que llevan a la inacción (Grabois & Pérsico, 2017, p. 90).

La narrativa apela a ciertos procedimientos repetitivos que podríamos identificar como rituales con propósitos políticos, sociales o simbólicos precisamente enunciados como “los piquetes”, las manifestaciones de protesta social, los hechos culturales o las

conductas personales que pueden promover su cosmovisión, la forma que promueve el movimiento de gestionar los conflictos o las negociaciones.

La basura como símbolo: narrativas de reconciliación y dignidad

En esta narrativa, la basura emerge como un símbolo poderoso para explorar la reconciliación de las personas excluidas con su propia dignidad. La reflexión sobre este elemento permite vincular problemas estructurales, como la exclusión social, con la necesidad de repensar valores y prácticas culturales.

El significado del símbolo radica en que el capitalismo, a través del consumismo y la cultura del descarte, prioriza la maximización de ganancias por sobre la sustentabilidad ambiental y social. Este modelo descarta materiales y personas por igual: niega el valor inherente de los residuos al enterrarlos sin un tratamiento adecuado, al tiempo que margina a quienes carecen de oportunidades laborales y sociales, condenándolos a condiciones de vida indignas.

De la misma forma que la disposición incorrecta de la basura obstaculiza los procesos naturales de recuperación, la exclusión social bloquea el potencial transformador de las personas. Sin embargo, el trabajo de los cartoneros en la gestión de los residuos sólidos urbanos en Buenos Aires pone en evidencia una narrativa de resistencia. Ellos no solo resignifican el valor de los desechos, sino que también demandan el reconocimiento de su labor, destacando las condiciones laborales precarias y las contradicciones de un sistema que beneficia económicamente a unos pocos mientras explota a quienes trabajan en condiciones desfavorables.

Este símbolo también resuena con las tareas de cuidado en contextos vulnerables. Estas actividades, a menudo invisibilizadas, recaen principalmente sobre las mujeres, limitando sus posibilidades de acceder a un empleo remunerado y perpetuando su exclusión. Así como el cartonero busca transformar la basura en valor a cambio de un salario digno, muchas madres en contextos de vulnerabilidad trabajan incansablemente para brindar oportunidades a sus hijos, enfrentándose a una falta de apoyo estructural que dificulta su capacidad para generar ingresos y cuidar de su familia.

En suma, la basura, como símbolo, trasciende su significado literal para reflejar una narrativa más amplia sobre la exclusión y la dignidad. A través de este prisma, se revela una lucha tanto por la valorización de los residuos como por el reconocimiento de las personas, cuestionando los valores predominantes de una cultura que privilegia la acumulación y el descarte.

A continuación, se sintetizan los componentes principales del sistema de creencias y valores que estructuran la narrativa analizada. Este sistema combina doctrinas políticas, principios éticos, símbolos culturales y orientaciones estratégicas. En conjunto, configura una cosmovisión donde la justicia social, la dignidad y el bien común constituyen los pilares de un modelo alternativo de sociedad, opuesto a la lógica del neoliberalismo y basado en el trabajo, la solidaridad y la integración latinoamericana.

Cuadro 6. Sistema de creencias y valores en la macro narrativa de la economía popular.

El sistema de creencias y valores
<p>Sistema de Creencias en la Macro Narrativa de la Economía Popular</p> <ol style="list-style-type: none">1. La fusión doctrinaria: justicialismo, socialismo criollo y cristianismo social<ul style="list-style-type: none">○ La narrativa se basa en una combinación de doctrinas que proponen una economía orientada al bien común, con justicia social como eje central y una visión comunitaria del trabajo y la producción.2. El neoliberalismo como enemigo histórico<ul style="list-style-type: none">○ Se identifica al capital financiero y a la lógica neoliberal como responsables del desmantelamiento del Estado de bienestar y de la precarización de la clase trabajadora, iniciada con el <i>Consenso de Washington</i> en la década de 1970.3. El Estado y el control de los recursos estratégicos<ul style="list-style-type: none">○ La soberanía económica debe estar en manos de un gobierno popular que garantice la distribución equitativa de la riqueza y el acceso a derechos fundamentales como salud, educación, vivienda y trabajo digno.4. La unidad latinoamericana como condición para la independencia<ul style="list-style-type: none">○ Se sostiene que ningún Estado-nación puede enfrentar solo el poder de las corporaciones transnacionales, por lo que es necesario construir un <i>Estado-región</i> que unifique a los pueblos latinoamericanos.5. Los valores centrales: solidaridad, justicia y dignidad<ul style="list-style-type: none">○ La narrativa enfatiza la primacía del <i>desarrollo humano integral</i> sobre la maximización de ganancias, reivindicando el esfuerzo colectivo, la fraternidad social y la centralidad del trabajo en la construcción de una sociedad justa.6. La basura como símbolo de resistencia y transformación<ul style="list-style-type: none">○ La cultura del descarte refleja la exclusión social, mientras que la recuperación de residuos y la economía popular representan la lucha por la dignidad y el reconocimiento de los sectores marginados.

Elaboración propia en base a la narrativa expuesta.

Estrategias

En lo que sigue, se analiza la narrativa de la pobreza formulada por la CTEP/UTEP y Juan Grabois a partir de los aportes teóricos combinados del ENPP y de la Teoría Cultural de Mary Douglas y aplicada al análisis de políticas públicas por Aaron Wildavsky. Mientras el ENPP permite identificar estrategias narrativas como la ampliación del conflicto, la asignación de culpa y la construcción moral del héroe y el villano (Shanahan et al., 2011), la Teoría Cultural aporta una comprensión de las racionalidades culturales que estructuran creencias y valores subyacentes. En este caso, permite interpretar cómo estas estrategias narrativas expresan una matriz igualitaria con componentes jerárquicos, orientada a la cohesión grupal, la crítica al individualismo y la apelación a una moral del sacrificio colectivo.

El ENPP conceptualiza principalmente 3 estrategias que el contenido de una narrativa puede adoptar para influir en el terreno de las políticas públicas: alterar el alcance del conflicto que la narrativa aborda para otorgarle mayor o menor envergadura a un problema determinado; disponer elementos narrativos con el fin de asignar responsabilidad y culpa a un determinado actor; o forzar la interpretación respecto a la santidad o la naturaleza endemoniada de determinado actor.

En el caso de la narrativa sobre la pobreza de Juan Grabois, por todo lo antedicho, podemos identificar que: (1) otorga el mayor nivel de importancia a la pobreza y la exclusión. Que (2) atribuye la responsabilidad de este problema a un actor que localiza en las estructuras de poder capitalista que influyendo en las democracias e imponiendo el culto a la idolatría del dinero que implica el imperio del consumismo, la cultura del descarte y el individualismo desconocen la dignidad del excluido. Y (3) que ésta tampoco es una narrativa que reconcilia las naturalezas duales del villano y de la víctima / héroe, sino que fortalece la interpretación respecto de la naturaleza endemoniada del villano y resalta la superioridad moral de los valores humanistas que sólo parecieran estar presentes en la cultura de la víctima / héroe.

Sin embargo, atento a la situación problemática planteada y al marco conceptual presentado en este trabajo, el valor de este estudio del caso exploratorio sobre la narrativa de la pobreza, como una de las narrativas que deseamos reconciliar con una meta narrativa que incluya a otras, no radica en descubrir estrategias tácitas y voluntariamente adoptadas con fines ulteriores, sino que en estudiar la convivencia de culturas diversas, que enfrentan dinámicas conflictivas por los desafíos mismos del diálogo y de construir juntos entre modos racionales que construyen sentido desde diferentes valores y modos de relacionamiento. Con el objetivo de analizar las políticas públicas como herramientas para comprender cómo los instrumentos diseñados para alcanzar el equilibrio social se tensionan con aquellos orientados al equilibrio macroeconómico, se busca identificar áreas de construcción en la diversidad. Esto permitiría romper con la dinámica pendular de la historia argentina, evidenciando las causas del problema que Agustín Salvia define como "pensamiento único" o una mirada dogmática de la realidad.

De este modo, la búsqueda de estrategias en la narrativa se transforma en búsqueda de relacionar cómo el sujeto social cuya narrativa exploramos se vincula con los tipos ideales que postula Mary Douglas, para buscar la coherencia o no de la narrativa con sus modos de atribuir culpa, de reflexionar sobre el crecimiento económico, la escasez o los modos de resolver conflictos identificados para este modo de relacionarse. Incluso cabe

considerar las vulnerabilidades que la propia narrativa presenta, los límites que su modo de concebir la realidad reconoce, para identificar aquellos espacios en los que la narrativa evidencia la necesidad de relacionarse con otro sujeto social para construir sobre aquello que su propio sistema de valores no prefiere, pero requiere, para atender a la realidad toda.

Si analizamos la CTEP/UTEP en cuanto a las categorías de grupo y grilla que definen los tipos ideales de la teoría cultural, podemos observar que, en los valores que identificamos sobre el actor, se manifiesta una fuerte referencia a la primacía de la unidad del sujeto colectivo por sobre los conflictos y lo propio, por convicciones políticas, fe o el amor al prójimo (Grabois & Pérsico, 2017, p. 83). Que además, los disvalores que postulan refieren al individualismo, la improvisación respecto al posicionamiento del conjunto, la irresponsabilidad de no asumir los dolores del conjunto o de no involucrarse, o a la priorización del beneficio transaccional más allá de los ideales (Grabois & Pérsico, 2017, pp. 90–94). Por lo tanto, podríamos postular que el actor promueve que las personas, por convicciones personales y sus valores adhieran a un alto grado de incorporación a unidades con fronteras que hacen las opciones personales, objeto del grupo.

Por su parte, en cuanto a la otra dimensión, la *grilla*, que evalúa el grado en que la vida del individuo se encuentra delimitada por prescripciones impuestas externamente, la narrativa hace referencia a las injusticias que afectan a las poblaciones más vulnerables debido a las precarias condiciones de vida establecidas por los promotores de las estructuras internacionales de poder que modelan el sistema. Por lo tanto, podríamos vincular a este actor social con la lógica de la cultura jerárquica.

Sin embargo, en el contexto de la República Argentina, la CTEP/UTEP distingue entre la lucha en el terreno reivindicativo, la lucha en el terreno ideológico y la lucha en el terreno político. En este último ámbito, cuando persigue fines políticos, predomina su relación con la cultura jerárquica, ya que busca un orden y una estructura que prevengan el caos, ordenen la lucha contra la amenaza del individualismo y promuevan la equidad mediante una redistribución justa de los costos y beneficios sociales.

No obstante, el protagonista de la narrativa es un personaje dual: víctima y héroe a la vez. En este sentido, podríamos argumentar que la creatividad del *Poeta Social* y héroe surge de una elección voluntaria y libre, sobre la cual la sociedad no puede incidir. Esto permite problematizar la influencia de las prescripciones externas que inicialmente nos llevaron a asociar a este actor con la cultura jerárquica y, a su vez, debilitar dicha relación para exponer el sustrato igualitario que lo funda. De este modo, se evidencia cómo, en el terreno político, este actor se entrelaza con la cultura jerárquica sin perder su esencia igualitaria.

Esta caracterización permite aplicar los tipos ideales de Douglas para evidenciar cómo la narrativa no solo actúa como una herramienta discursiva, sino que también encarna una visión del mundo coherente con formas culturales duraderas. En ese sentido, la integración del ENPP con la Teoría Cultural aporta una lectura en dos planos: uno estructural y simbólico, y otro instrumental y ontológico.

Podemos ahora vincular la trama de esta narrativa con los tipos ideales de la teoría cultural, que busca explicar las preferencias y atribuciones de culpa. Según la teoría cultural, los individualistas no responsabilizan al sistema, ya que confían en la

inteligencia de los mercados; en su lugar, atribuyen la culpa a la mala suerte o a la incompetencia personal. Los igualitarios, por su parte, ven la responsabilidad como una combinación de factores jerárquicos e individualistas, ya que consideran que las buenas personas se corrompen en malas instituciones. Por último, los jerárquicos culpan a las personas que, frente a los desafíos, no supieron asumir su rol, fallando así al sistema. Desde esta perspectiva, la estrategia narrativa estudiada no es más que una consecuencia de la cosmovisión de sus tipos ideales: sus valores, su manera de construir sentido y su forma de relacionarse.

En cuanto a la priorización de la lucha contra la exclusión y la pobreza, también podríamos recuperar la insistencia de los igualitarios por la distribución equitativa de los costos y beneficios que mantienen unidos al grupo, su desinterés por el crecimiento económico que desafía a la igualdad y su preferencia por una vida sencilla por sobre distinciones entre personas, distinciones a las que consideran ilegítimas. A la cultura igualitaria, la escasez le es funcional para culpar al sistema por explotar a la naturaleza y a las personas. Por su parte, la relación con la cultura jerárquica aporta la creencia que el sacrificio colectivo conducirá a los futuros beneficios de la sociedad y la apelación a mecanismos instituidos por una burocracia que les permita reasignar recursos. El conflicto se hace evidente en el encuentro con una cultura individualista en el que la envidia estimula la ambición. En la que el beneficio justifica los riesgos del empresario exitoso y lo distingue del resto por poner en juego sus conocimientos para comercializar un bien o servicio. En la que el desafío es promover la búsqueda de nuevas combinaciones para crear riqueza, para que haya más para todos.

La desvalorización de la cultura individualista y la caracterización negativa de quienes la promueven también encuentran su justificación en la Teoría Cultural y en el vínculo de la CTEP/UTEP con la cultura igualitaria. Según esta teoría, los igualitarios perciben a la naturaleza como frágil, efímera y vulnerable; en cambio, los individualistas la consideran benigna: resistente, adaptable y capaz de autorregularse. La Teoría Cultural sostiene que las personas viven dentro de una cosmovisión determinada, y que el desajuste entre esa visión y la experiencia del mundo real puede producir “sorpresas” que tensionan o transforman dichas creencias. Estas sorpresas varían según la matriz cultural: cuando individualistas o jerárquicos enfrentan la vulnerabilidad del entorno, experimentan un colapso de sentido; en cambio, para los igualitarios, esa fragilidad no representa una ruptura, sino una condición esperada y abordable mediante la cohesión grupal, el compromiso colectivo y el consenso.

Este marco permite interpretar la narrativa de la CTEP/UTEP, donde la organización comunitaria surge como respuesta ante la crisis estructural, y donde prácticas como la recolección urbana o la construcción en barrios populares no solo son estrategias de subsistencia, sino también expresiones de un orden igualitario que se rehace ante la adversidad. En ese sentido, la cosmovisión igualitaria no niega la incertidumbre del futuro, pero apuesta a la resiliencia comunitaria como vía de acción y reproducción cultural frente a escenarios que otros interpretarían como colapso.

La vulnerabilidad como estrategia de legitimación

Habiendo analizado la presencia de estas estrategias narrativas a la luz de la Teoría Cultural, y habiendo encontrado cierta coherencia entre lo que podríamos considerar una

estrategia narrativa y los valores y modos de relacionarse del actor vinculado con la cultura igualitaria, resulta pertinente —para comprender cómo conjugar esta narrativa en una metanarrativa más amplia que convoque a toda la sociedad— profundizar en la vulnerabilidad que el propio Grabois identifica en el movimiento, buscando así los límites de su propia cosmovisión.

Grabois aborda con criticismo el rol de los movimientos sociales en el “Tercer alegato: Gerentes de la pobreza” de su libro *Los Peores* (2023), y por ello rescato aquí las líneas esenciales de su exposición. Reconoce que hay espacio para cuestionar el rol de los movimientos cuando el Estado no tiene las capacidades necesarias para ejercer control sobre la implementación de esquemas de trabajo mixtos que incluyen a la comunidad organizada. En sus propias palabras:

Podría cuestionarse si es el Estado quien debería organizar esa fuerza laboral. La realidad que nos tocó es un ESTADO IMPOTENTE, incapaz de planificar y mucho menos de dirigir el trabajo, sobre todo en un sector que requiere mucho más que una actitud patronal. Puedo defender este mecanismo [una economía mixta donde la comunidad organizada sea el organizador]. Puedo demostrar empíricamente su éxito cuando los procedimientos se cumplen correctamente. Pero también puedo mostrar qué sucede cuando no se cumplen, cuando el Estado no ejecuta su rol de garantizar una supervisión mínima, cuando los que tienen un poco de poder abusan de él... Lo que sucede es muy feo, como veremos en el capítulo siguiente (Grabois, 2023, p. 161).

Las responsabilidades del incumplimiento son compartidas. (...) Sin embargo, el fenómeno fundamental es que, salvo para joder a otro, salvo para disputar instrumentos de poder, a nadie le importa demasiado qué pasa con la gente que vive en la otra orilla de esta vieja cultura frita (Grabois, 2023, p. 162).

De este modo, Grabois elabora un argumento en favor de una gestión mixta, pero reconoce la falta de capacidades estatales para garantizar una implementación adecuada y explícita las consecuencias negativas que derivan de dicha debilidad. También señala la arbitrariedad que genera una política no universal, basada en cupos por los que bregan los movimientos sociales. En sus propias palabras:

Los militantes populares, en particular los dirigentes, somos organizadores y movilizadores de los pobres. (...)

La dinámica organizacional varía con relación a las condiciones que establece el Estado y la situación socioeconómica. (...) Estaría completamente de acuerdo con este esquema [que presenta el Potenciar Trabajo] si el acceso fuera universal, porque la necesidad de presionar por los cupos genera una enorme arbitrariedad: el que no llora no mama, el que no sabe qué puerta tocar se queda afuera (Grabois, 2023, pp. 160-161).

Así, lejos de ocultar las limitaciones de su propio campo de acción, Grabois las pone en el centro, destacando que los movimientos sociales pueden aportar valor genuino

asistiendo la implementación de políticas públicas universales que minimicen la arbitrariedad y eviten disputas por el acceso. También propone una salida programática:

Lo que necesitamos es un sistema mixto en el que todas las personas tengan un ingreso de base garantizado sin contraprestación equivalente a la canasta alimentaria (Salario Básico Universal) y vayan incorporándose en el sector privado, público o de economía popular organizada a medida que las empresas, el Estado y las organizaciones desarrollen las habilidades para crear trabajo decente. De lo contrario, caeríamos en posiciones esquizofrénicas [...] (Grabois, 2023, p. 162).

En este sentido, Grabois alerta sobre los extremos entre los que oscilan las respuestas ineficaces —el asistencialismo puro o la ilusión de inclusión total—, y plantea un horizonte en el que los movimientos populares dejen de disputar recursos y pasen a integrar un sistema articulado.

Además, explicita las capacidades institucionales que el Estado debería tener para que estas políticas funcionen de manera justa:

La cuestión es que, desde las principales esferas de decisión, nunca hubo un criterio para la selección de proyectos, asignación de recursos públicos, auditoría, definición de responsabilidades, mecanismos de resolución de conflictos, claridad en los derechos y obligaciones de los laburantes, institucionalidad en la representación colectiva legítima de los trabajadores de la economía popular; la política fomentó representaciones parciales e imperfectas, fragmentación y competencia, permitiendo todo tipo de fenómenos abusivos y clientelares (Grabois, 2023, p. 170).

Con este diagnóstico, sostiene que la creación de la CTEP/UTEP fue un intento de limitar esas prácticas y construir una política pública con criterios de justicia y representación legítima:

La CTEP/UTEP tenía como función terminar con la competencia y la "utilización partidaria" de la cuestión social para construir una línea de lucha gremial e imponer una política pública popular sólida, donde los trabajadores tuvieran derechos y obligaciones claras, donde no estuvieran sometidos a ningún tipo de arbitrariedad ni coerción, donde la pertenencia política no fuera motivo de privilegios o exclusiones. Nuestro deber era lograr consolidar los programas sociales como herramientas de fortalecimiento de la economía popular organizada para pasar del trabajo precario al trabajo genuino, porque "de los planes al trabajo" ya pasamos hace más de diez años. Hasta ahora, no lo logramos (Grabois, 2023, p. 173).

Finalmente, Grabois introduce una dimensión ética. Reconoce la ambivalencia interna de los movimientos y apela a una toma de conciencia:

Sé que, si no existieran los movimientos populares, las cosas serían infinitamente peores. Que en los movimientos conviven ángeles y demonios, el buen y el mal espíritu. Que la alternativa en el fango no

es Estado-movimientos ni libertad-sometimiento; somos nosotros contra los narcos, nosotros contra la exclusión absoluta (Grabois, 2023, p. 165).

Debemos ver entonces qué pasa en la realidad con los movimientos populares. Son una cosa o la otra. A veces, las dos al mismo tiempo. El trigo mezclado con la cizaña [...] si no hacemos un esfuerzo grande para cambiar, la balanza se va a inclinar para el lado del mal (Grabois, 2023, p. 175)

Así, la narrativa que Grabois despliega no es solo un instrumento de reivindicación o denuncia, sino una forma de sostener la legitimidad desde la coherencia entre valores y diagnóstico y desde la vulnerabilidad asumida como parte del campo de acción. La narrativa no niega los límites: los enuncia, los explica y los pone en juego como parte del compromiso con una política transformadora.

Límites y anomalías en la coherencia interna de la narrativa

Aunque en los materiales analizados la narrativa de Juan Grabois y la CTEP/UTEP se sostiene con gran cohesión —estructurada en torno a la exclusión, la autogestión y la dignidad del trabajo en la economía popular—, es posible identificar una anomalía relevante al observar cómo esta narrativa se despliega en el campo electoral. En ese terreno, sus valores igualitarios tienden a subordinarse a las jerarquías partidarias, debilitando su potencial creador y su capacidad de congregar voluntades por fuera del aparato peronista.

Esta contradicción ya está sugerida, aunque no asumida explícitamente, en diversas declaraciones del propio Grabois. Por ejemplo, al reflexionar sobre los procesos de transformación, sostiene:

Los grandes procesos de cambio se dan a través de la movilización del pueblo, no de los procesos electorales. Los procesos electorales después, a esa fuerza histórica, le pueden dar un cauce político (Grabois, entrevista con Jorge Fontevecchia, 2023).

De forma más programática, su propio corpus teórico afirma:

Nunca hay que privilegiar estos espacios [de poder] por sobre los tiempos de los procesos. Es mucho mejor iniciar procesos que ocupar espacios (Grabois & Pérsico, 2017, pp. 86-89)

Sin embargo, durante su participación en elecciones y su posterior integración a esquemas políticos tradicionales, la narrativa parece tensarse o diluirse. En un evento público de 2021, Grabois expresa una crítica profunda —casi desesperanzada— sobre la falta de conducción política del gobierno del que formó parte:

A mí lo que me desespera, me frustra, me dan ganas de llorar, es que el gobierno por el que luchamos tanto no tenga un ámbito de reflexión y decisión donde se escuchen las voces. [...] Me acabo de enterar por otro compañero de decisiones que no sé dónde se debatieron. [...] El problema es un problema de dirección y conducción política del Estado y, en menor medida, de nosotros como organizaciones que no logramos

ponernos de acuerdo en una propuesta clara y unificada (Trabajo con Derechos. Universidad Latinoamericana de las Periferias, 2021).

Estas afirmaciones dan cuenta de una anomalía central: la narrativa de base, fundada en la construcción comunitaria, pierde potencia cuando se subsume en estructuras que debilitan su autonomía. El héroe-víctima pierde su capacidad creativa para convocar desde fuera del sistema, y su relato se ve forzado a justificar errores de conducción y fragmentación del oficialismo. En lugar de encarnar una alternativa radical a la cultura individualista, el relato se adapta a una lógica verticalista que vacía de sentido la épica del poder popular.

Reconocer esta contradicción no invalida el valor analítico de la narrativa, pero sí muestra uno de sus límites estructurales más significativos. Su análisis permite complejizar la lectura y conservar la distancia necesaria frente a un objeto de estudio que, en su propio discurso, tiende a construir una imagen idealizada de sí mismo, fundada en la coherencia ética, la vocación transformadora y el compromiso con los sectores excluidos.

Las estrategias narrativas adoptadas en la macro narrativa de la economía popular permiten observar cómo el contenido discursivo se articula con visiones del mundo y formas culturales duraderas. A partir del marco del ENPP y de la Teoría Cultural, se identifican mecanismos como la ampliación del conflicto, la asignación de culpa, la construcción moral del antagonismo, y la articulación de culturas igualitarias con dispositivos jerárquicos. El siguiente cuadro sintetiza los principales ejes estratégicos identificados a lo largo del análisis.

Cuadro 7. Estrategias narrativas en el caso de la CTEP/UTEP y Juan Grabois.

Las estrategias
<p>Estrategia Narrativa en la Macro Narrativa de la Economía Popular</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ampliación del alcance del conflicto<ul style="list-style-type: none">○ La narrativa posiciona la pobreza y la exclusión como los problemas centrales del sistema, elevándolos a un nivel de crisis estructural que no puede resolverse con medidas aisladas, sino con transformaciones profundas.2. Atribución de responsabilidad y culpa<ul style="list-style-type: none">○ Se identifica a las estructuras de poder capitalistas y transnacionales como las principales responsables de la desigualdad, al imponer la idolatría del dinero, el consumismo y la cultura del descarte, debilitando la capacidad del Estado para garantizar justicia social.3. Demonización del enemigo y exaltación del héroe<ul style="list-style-type: none">○ La narrativa construye un antagonismo claro entre el villano (los poderes concentrados) y el héroe/víctima (los movimientos populares). Se refuerza la naturaleza perversa del primero y la superioridad moral del segundo, basado en valores humanistas y de solidaridad.

4. **Articulación entre cultura igualitaria y cultura jerárquica**
 - Se defiende una cosmovisión igualitaria, donde la comunidad debe primar sobre el individualismo y la acumulación de riqueza. Sin embargo, en la lucha política, se justifica la necesidad de un orden jerárquico para evitar el caos y garantizar una redistribución justa.
5. **Crítica a las limitaciones del Estado y a la política social asistencialista**
 - La narrativa reconoce que el Estado es impotente e incapaz de implementar políticas focalizadas sin arbitrariedades, lo que deja espacio a la manipulación clientelar. Se aboga por un sistema mixto que garantice un ingreso base y estructure la economía popular como alternativa productiva.
6. **Reflexión sobre las contradicciones internas y los desafíos de la lucha**
 - Se reconoce que dentro de los movimientos populares conviven tensiones y contradicciones, incluyendo prácticas arbitrarias o el riesgo de reproducir dinámicas de poder injustas. Esto refuerza la necesidad de políticas universales.

Elaboración propia en base a la narrativa expuesta.

3. Las demandas de políticas públicas promovidas por la narrativa

En el marco de su candidatura presidencial, en mayo del 2023 Juan Grabois publicó su Plan de Desarrollo Humano Integral. Este documento ofrece una descripción sistematizada del conjunto de políticas públicas que demanda y propone implementar.

Topología de las propuestas explícitamente enunciadas

El plan estructura alrededor de 140 iniciativas de políticas públicas, organizadas en torno a tres principios rectores que definen la misión general del proceso político: el Pueblo, la Patria y la Justicia (Grabois & Abal Medina, s. f.).

El "Pueblo", según se describe en el documento, orienta las propuestas hacia la no exclusión y el acceso de todas las personas a una vida digna, mediante trabajo garantizado e ingresos decentes, vivienda adecuada, ambiente sano, tierra apta y suficiente para la producción, convivencia pacífica, acceso a la justicia, salud y educación de calidad. Todo ello se plantea desde una perspectiva de respeto irrestricto a la dignidad humana y mediante una redistribución justa de la riqueza, que reconoce el destino universal de los bienes y la función social de la propiedad (Grabois & Abal Medina, s. f., pp. 4–5).

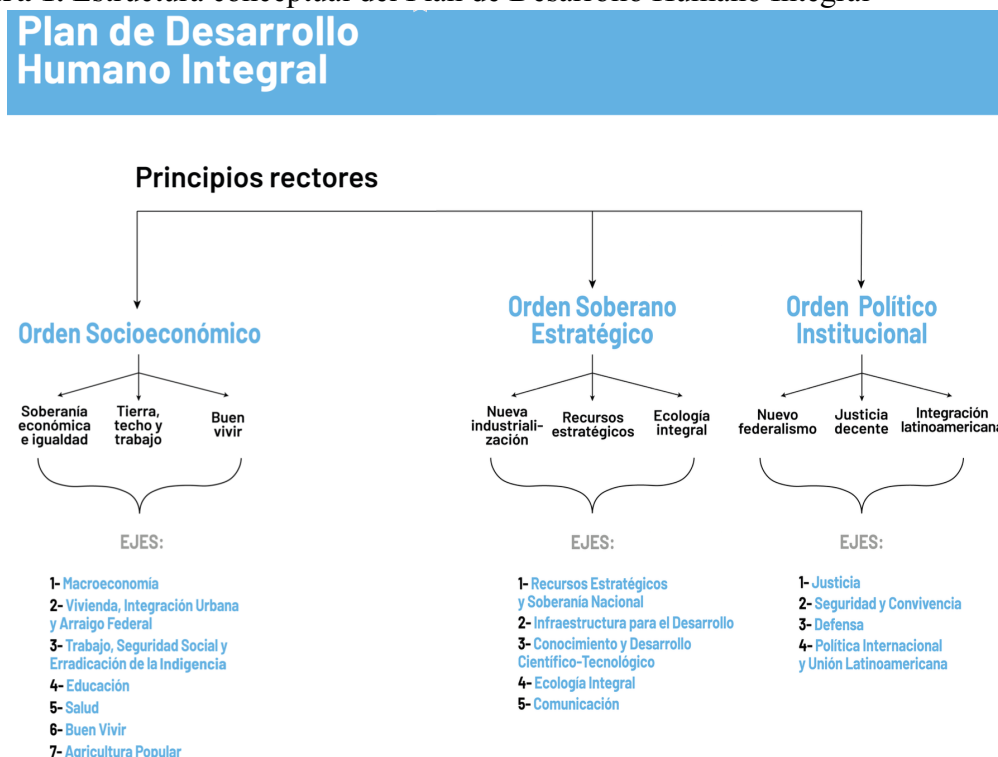
La "Patria" remite a la administración soberana de los recursos estratégicos como base para un desarrollo sustentable orientado al bienestar de las generaciones futuras. El texto incorpora una crítica al sistema económico global, que somete los bienes naturales a estructuras multinacionales, debilitando la soberanía de los Estados-nación. En respuesta,

se apela a la unidad sudamericana como fundamento de la "Patria Grande" (Grabois & Abal Medina, s. f., pp. 4–5).

La "Justicia" se define como fundamento de la convivencia democrática, de la libertad individual ante la ley, de la estabilidad económica y de los derechos económicos, sociales y culturales. A la vez, identifica como desafío la necesidad de reformar un estamento judicial que se presenta como corrupto, no electo, ineficiente y capturado por el poder económico (Grabois & Abal Medina, s. f., pp. 4–5).

Sobre esta base, las iniciativas se referencian a tres órdenes: socio-económico, soberano-estratégico y político-institucional. El orden socio-económico tiene tres puntos principales: la soberanía económica y la igualdad, aquello que se engloba bajo las consignas "Tierra, Techo y Trabajo" y "Buen vivir". El orden soberano-estratégico tiene como objetivo propuestas para una nueva industrialización, para la administración de recursos estratégicos y para el cuidado de los asuntos relacionados a la ecología. Por último, el orden político-institucional promueve un nuevo federalismo, una justicia decente y la integración latinoamericana.

Figura 1. Estructura conceptual del Plan de Desarrollo Humano Integral



Fuente: Grabois y Abal Medina (s. f.). *Plan de Desarrollo Humano Integral*.

El plan incorpora estimaciones presupuestarias, y propone una fuentes concretas de financiamiento. La inversión total prevista asciende a 17,969 millones de dólares anuales, de los cuales seis propuestas concentran casi el 90% del total: la creación del Plan Nacional de Salario Universal y Fortalecimiento de la Economía Popular (53%); el reconocimiento del trabajo sociocomunitario (14%); la creación de un millón de lotes con servicios (9%); un conjunto de obras federales (8%); y la continuidad del plan nacional de integración socio urbana de los 5.687 barrios populares (5%).

El Plan Nacional del Salario Universal y Fortalecimiento de la Economía Popular propone atender la carencia de ingresos existentes en un piso de 21% de la población económicamente activa, como consecuencia de la incapacidad estructural del mercado laboral argentino para generar los empleos de calidad necesarios. Se proyecta un sistema de transferencias directas sin intermediarios, dividido en dos componentes: (a) el salario social complementario, dentro del programa “Potenciar Trabajo”, equivalente al 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil con una contraprestación de 60 horas de trabajo mensuales; y (b) un salario básico universal equivalente a la Canasta Básica Alimentaria de un adulto, que oficie de garantía de subsistencia para erradicar la indigencia. El presupuesto identificado en esta propuesta es adicional al presupuesto del Potenciar Trabajo, y para estimarlo contabilizaron a 5,7 millones de posibles titulares con un importe anual por titular estimado en 1603 dólares.

El reconocimiento del trabajo socio comunitario, busca consolidar y visibilizar actividades esenciales que surgieron espontáneamente para atender demandas estructurales desatendidas por el Estado: merenderos, comedores, centros de cuidado, centros culturales o deportivos, dispositivos contra la violencia de género, entre otros. La propuesta plantea garantizar infraestructura, equipamiento, insumos, formación y salarios, con mecanismos de renovación automática sujetos a rendición contable y social. En una primera etapa identifican que fortalecerán 500 espacios socio comunitarios y la búsqueda de un esquema de Salario Social comunitario por rama de actividad, cercano al Salario Mínimo Vital y Móvil. Identifica la posibilidad de una superposición con el Potenciar Trabajo y por lo tanto, en una primera etapa, incorporaría un nexo que estima en 1201 dólares por persona por año para que sea su complemento representando medio salario social complementario. Estima la posibilidad de alcanzar, con los trabajadores ya inscriptos, a 290,900 personas. Una segunda etapa incorporaría 565,000 personas con un importe que, sin anexarse a otro programa, sería de 3,603 dólares por persona por año.

Por su parte, en cuanto a las dos propuestas de política pública relacionadas a la vivienda, la integración urbana y el arraigo federal, las demandas parten del reconocimiento de la crisis de acceso a la tierra y la vivienda, por la que más de un millón de familias viven en barrios populares sin acceso a servicios básicos ni seguridad en la tenencia. El plan enuncia que abordará la alta concentración de la población en las grandes ciudades, las dificultades para comprar o alquilar una vivienda, la proliferación de barrios privados y del alquiler temporario que presiona los precios al alza, mediante la planificación de acciones que incluyen la creación de un millón de lotes con servicios de entre 300 y 400 metros cuadrados. Se prevé el acceso al suelo en condiciones de calidad y con seguridad en la tenencia, en un radio máximo de 30 km de los ejidos urbanos, en un plazo de ocho años, con una inversión de 12.000 millones de dólares: 40% destinado a la compra de tierra y 60% a obras de servicios e infraestructura. Esto representaría una inversión del 0,24% del PBI durante dicho período.

En cuanto a la mejora de las condiciones materiales de la vida familiar y comunitaria de los barrios populares, el plan propone sostenerla y profundizarla. Por el momento se han alcanzado 1300 de los 5687 identificados en el ReNaBaP. Pero el plan identifica que se requiere profundizar el acuerdo político porque muchas veces encuentran trabas en la burocracia y en el conjunto de la normativa. Refiere a la importancia de la contratación de mano de obra vecinal e identifica que se necesitan 23,687 millones de dólares.

Etapabiliza el trabajo en tres partes que en primera instancia requerirían 855 millones de dólares anuales más para alcanzar hasta 2027, 804 barrios más.

El último gran eje presupuestario contempla un conjunto de obras estratégicas que integran el territorio nacional y potencian el desarrollo económico, con un costo de 5,786 millones de dólares, que en el lapso de 4 años, requieren 1447 millones de dólares por año. A saber: El corredor bioceánico del norte grande argentino, un acueducto del desarrollo formoseño, una planta de energía termo-solar hibridizada en Jujuy; Un parque eólico en La Rioja; la ampliación del sistema de potabilización en Itiyuro, Salta; la construcción de un dique en Río Hondo, Santiago del Estero, la reformulación del Canal Sud en la desembocadura en Río Salí, Tucuman; un acueducto interprovincial entre Santa Fe y Córdoba; el gasoducto Patagónico en Chubut y el aprovechamiento multipropósito del caudal del Río Neuquén.

Para financiar estas iniciativas, el documento identifica ingresos a 23,397 millones de dólares provenientes de: eliminación parcial de beneficios tributarios (44%); reforma tributaria (25%); ahorro de capital e intereses con FMI por renegociación de deuda (10%); bono de YPF en pesos (9%); financiamiento Banco de los BRICS (6%); y Fideicomiso de YPF en dólares (3%).

En cuanto al contexto económico en el que Grabois, en su plataforma de campaña propone financiar estas políticas, se trata de un programa de estabilización nominal con recuperación del salario y reducción de la pobreza.

El diagnóstico macroeconómico del que parte es que la Argentina está bajo una restricción externa activa por la escasez de divisas que tensiona el tipo de cambio, ejerce presiones inflacionarias y pone trabas al crecimiento del producto bruto interno. Las causas de la aceleración inflacionaria las atribuye a: la recomposición de los márgenes empresariales; la incidencia de los tipos de cambio en los precios, que frente a la demanda de dólares para importaciones, inciden en la determinación de precios a partir de los efectos sobre la percepción de los costos; la suba de los precios internacionales por la guerra en Rusia-Ucrania; las expectativas frente a la renuncia en 2022 del ex ministro de economía; el mayor ritmo de indexación de los contratos y precios; y el aumento de precios en mercados protegidos.

Los objetivos que se plantean consisten en: alcanzar la soberanía económica; afianzar la integración latinoamericana; estabilizar la economía; orientar el capital financiero a la producción y el desarrollo y aumentar la distribución económica.

El primer punto de las propuestas consiste en cancelar y renegociar el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. La lectura que realiza consiste en que el endeudamiento externo es el origen de la inestabilidad y que los créditos que suscribió el ex-presidente Macri no lograron sus objetivos y agravaron el problema. Sin embargo, el argumento considera que el préstamo presenta una serie de excepcionalidades que demuestran su carácter político: el monto del préstamo excedió la participación accionaria que la Argentina tiene en el organismo e incurrió en sobretasas; se aprobó muy rápidamente; y violó los estatutos del organismo que no permiten el financiamiento de procesos de fugas de capitales. Así, el seguimiento trimestral del cumplimiento de las metas de la Argentina condenan al país a la tutela del Fondo Monetario Internacional, que contribuye a la inestabilidad y determina la pérdida de soberanía económica. Los puntos a renegociar

serían: la reducción de la deuda de capital atribuyendo al Fondo la responsabilidad de las irregularidades del préstamo; la eliminación de las revisiones trimestrales mediante un período de gracia para el pago del capital restante; y la vinculación de los pagos restantes a un cronograma sujeto al crecimiento económico y al superávit comercial.

Otro requisito que, según el Plan de Desarrollo Humano Integral, resulta clave para estabilizar la economía es alcanzar el equilibrio fiscal. No se plantea esto en función de un exceso de gasto respecto a la recaudación, sino porque erosiona el poder adquisitivo de las familias, y un ordenamiento fiscal permitiría estabilizar la economía al reducir la presión sobre el tipo de cambio (Grabois & Abal Medina, s. f., pp. 35–38)

El diagnóstico del plan sostiene que el sistema tributario argentino es altamente regresivo y presenta elevados niveles de evasión y elusión fiscal. En consecuencia, propone una reforma impositiva que impulse el uso de medios electrónicos de pago, como herramienta central para combatir la evasión y fomentar el blanqueo de las transacciones económicas.

Entre las medidas concretas que postula el plan se encuentran: la devolución del IVA con un tope mensual en la compra de productos de la canasta básica; la reducción de contribuciones patronales para micro, pequeñas y medianas empresas en función de la estabilidad de su planta de personal; el aumento de la progresividad del impuesto a las ganancias; la incorporación del impuesto a las grandes fortunas dentro de Bienes Personales; la ampliación de la base imponible de este último tributo; el establecimiento de retenciones con tasas progresivas en función del precio internacional y del tipo de cambio; un acuerdo con las provincias para aumentar el impuesto inmobiliario a cambio de una reducción de Ingresos Brutos; y la creación de un impuesto nacional a las herencias y donaciones, acompañado de la derogación de tributos similares en el ámbito provincial. Según el documento, estas medidas permitirían una recaudación adicional estimada en 5.738 millones de dólares, equivalente al 0,95 % del PBI (Grabois & Abal Medina, s. f., pp. 35–38)

Por último, el plan propone la eliminación parcial de beneficios tributarios, definidos como ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar tratamientos fiscales excepcionales. De acuerdo con el análisis del documento, una parte de estos beneficios está identificada en el Presupuesto 2023 y representa el 2,49 % del PBI, mientras que el resto —estimado por el propio plan— asciende a un 2,4 %. En total, se calcula que las reducciones impositivas vigentes implican una pérdida de recaudación del 4,89 % del PBI (Grabois & Abal Medina, s. f., pp. 35–38).

Tabla 3. Propuesta de eliminación parcial de beneficios tributarios en el Plan de Desarrollo Humano Integral

Pérdida de recaudación por beneficios impositivos proyectos en el Presupuesto 2023 En % del PIB, millones de pesos y millones de dólares			
CONCEPTO	%DEL PBI	EN MILLONES DE \$	EN MILLONES DE USD
TOTAL BENEFICIOS IMPORTADOS	4,89	7.185.019	26.661
GASTOS TRIBUTARIOS	2,49	3.664.819	13.599
En normas de los impuestos	1,81	2.669.761	9.906
En regímenes de promoción económica	0,68	995.057	3.692
OTROS BENEFICIOS NO INCLUIDOS EN GASTOS TRIBUTARIOS	2,40	3.520.200	13.062
Bienes personales. Exención inmuebles rurales	0,48	704.700	2.612
Comercio Exterior. Reintegros	0,40	586.700	2.177
Ganancias. No diferimiento del Ajuste por inflación impositivo	0,39	572.033	2.123
IVA. Honorarios al directorio exentos en el impuesto	0,29	425.358	1.578
Diferimiento del IVA de 60 días para la MIPYME	0,27	396.023	1.469
Contribuciones patronales. Deduciones ART 22 Ley 27541	0,19	278.683	1.034
Reintegro IVA exportadores	0,19	278.683	1.034
Subsidios de Tasa Plan Ganadero, y prog. del Min de Des Prod	0,16	234.680	871
Otros	0,03	44.002	163

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2023/* Tipo de Cambio: \$269,5

Fuente: Grabois y Abal Medina (s. f.). *Plan de Desarrollo Humano Integral*.

La propuesta conforme a la posibilidad de canalizar el ahorro que suele fluir a la compra de dólares, hacia pesos en inversiones productivas, postula la posibilidad de crear un instrumento de ahorro emitido por el Tesoro y garantizado por el Banco Central cuyo objeto sea 50% para financiar la obra pública, y el otro 50% para capitalizar al Banco Nación y al BICE de modo que estos bancos puedan dar créditos de inversión productiva privados. Este punto de la propuesta propone garantizar el atractivo del bono mediante el ajuste por inflación, más el 1% y un variable en función del crecimiento de la economía (Grabois & Abal Medina, s. f., p. 34).

Para el caso de canalizar inversores que prefieren conservar los ahorros y sus retribuciones en dólares, la plataforma electoral propone la creación de un fideicomiso de YPF para inversiones productivas asociadas a la cadena de valor de litio que puedan estar garantizadas por los dólares de las exportaciones de gas y petróleo de la empresa.

La última fuente de financiamiento significativa considerada como recurso en la plataforma de campaña electoral consiste en los créditos para obras públicas de infraestructura para el desarrollo por parte del banco de los BRICS.

Cuadro 8. Demandas estructurales del Plan de Desarrollo Humano Integral en la narrativa de la economía popular

Demandas de Políticas Públicas en la Macro Narrativa de la Economía Popular
<ol style="list-style-type: none">1. Redistribución de la riqueza y garantía de ingresos<ul style="list-style-type: none">○ Creación del <i>Plan Nacional de Salario Universal y Fortalecimiento de la Economía Popular</i>, con un esquema mixto entre el <i>Potenciar Trabajo</i> y un <i>Salario Básico Universal</i>, asegurando un piso de ingresos para la población excluida del empleo formal.2. Reconocimiento y fortalecimiento del trabajo sociocomunitario<ul style="list-style-type: none">○ Incorporación de políticas que visibilicen y remuneren actividades esenciales como comedores populares, centros de cuidados, dispositivos contra la violencia de género, y espacios comunitarios, con financiamiento garantizado y continuidad en los programas.3. Acceso a la tierra y soluciones habitacionales estructurales<ul style="list-style-type: none">○ Creación de <i>1.000.000 de lotes con servicios</i> en un plazo de ocho años y profundización de la integración socio-urbana de barrios populares, garantizando infraestructura y seguridad en la tenencia de viviendas para sectores excluidos del mercado inmobiliario.4. Obras de infraestructura estratégicas para el desarrollo productivo<ul style="list-style-type: none">○ Financiación de un conjunto de obras de infraestructura federal, incluyendo el <i>corredor bioceánico del Norte Grande</i>, el desarrollo energético con plantas renovables y la expansión de la red de agua potable y gasoductos, orientadas a potenciar el desarrollo económico.5. Reforma tributaria progresiva y eliminación de privilegios fiscales<ul style="list-style-type: none">○ Propuesta de reforma fiscal para incrementar la progresividad del impuesto a las ganancias, establecer impuestos a las grandes fortunas y herencias, reducir beneficios tributarios regresivos y combatir la evasión mediante medios electrónicos de pago.6. Soberanía económica y renegociación de la deuda con el FMI<ul style="list-style-type: none">○ Planteo de cancelación y renegociación de la deuda con el FMI, argumentando su carácter ilegítimo, con el objetivo de eliminar la injerencia del organismo sobre la política económica argentina y recuperar margen de maniobra para la inversión pública.7. Diversificación de fuentes de financiamiento para la inversión productiva<ul style="list-style-type: none">○ Propuesta de creación de un bono de ahorro emitido por el Tesoro, un fideicomiso de YPF para proyectos estratégicos de litio, y acceso a créditos de los BRICS, orientando recursos hacia infraestructura y desarrollo productivo.

Elaboración propia en base a la narrativa expuesta.

Principales influencias de la narrativa sobre las políticas públicas

El trabajo realizado para objetivar la narrativa permite comprender el contexto, los actores, la trama, sus valores, su sistema de creencias y sus modos de relacionarse. A partir de esa internalización, es posible proyectar las formas de construir sentido propias de esta narrativa y anticipar sus principales influencias sobre el proceso de formulación de políticas públicas.

En primer lugar, se observa un ejercicio explícito por identificar las condiciones de vida reales de los sujetos más vulnerables, destinatarios de las políticas públicas, y por crear institucionalidad que los integre en la sociedad. En un contexto de colapso social en el que el Estado y la sociedad no lograron garantizar los medios básicos de subsistencia — es decir, una oferta de empleo que permita sostener la vida desde el ejercicio de la dignidad inherente al trabajo—, proliferaron modos alternativos de supervivencia. En ese marco, se impulsó la despenalización del cirujeo, se reconocieron las condiciones laborales de los recuperadores urbanos, se mapearon 5.687 barrios populares caracterizados por carencias estructurales en servicios y tenencia, y se promovió su protección frente a desalojos. Recorriendo diversos sectores de actividad, la narrativa incorpora una amplia tipología de actores de la economía popular: cartoneros, vendedores ambulantes, feriantes, trabajadores de cuidado, artesanos, costureras, limpiavidrios, obreros de la autoconstrucción, entre otros. A partir de este reconocimiento, se conformaron movimientos sociales que replican la estructura gremial para representar a quienes no cuentan con empleo formal, empleador ni contrato en relación de dependencia.

En segundo lugar, la narrativa enfatiza la necesidad de vincular las propuestas de política pública con un plan de desarrollo nacional articulado desde el Estado. El antagonista de la trama —el "villano"— opera debilitando la capacidad de planificación estatal, y la planificación aparece como el mecanismo necesario para garantizar el plexo de derechos sociales propios del Estado de Bienestar. Por lo tanto, se considera prioritario aprovechar los recursos soberanos y proyectar estratégicamente el desarrollo nacional. En esa línea, el Plan de Desarrollo Humano Integral propone, por ejemplo, la creación de un fideicomiso de YPF para canalizar inversiones productivas vinculadas a la cadena de valor del litio.

En tercer lugar, la narrativa promueve un modelo de inversión alineado con la generación de comunidades, la creación de empleo digno y la protección del ambiente. En contraposición, desincentiva las inversiones de carácter extractivista, centradas en la maximización de la rentabilidad privada a costa de intereses sociales o ecológicos. Así, se postula que los inversores deben ejercer un compromiso consciente y ético con el desarrollo nacional. Desde esta lógica, el plan propone canalizar el ahorro nacional hacia instrumentos en pesos emitidos por el Tesoro y garantizados por el Banco Central, orientados a financiar obra pública y capitalizar al Banco Nación y al BICE para otorgar créditos productivos. Del mismo modo, se propone eliminar beneficios impositivos que funcionan como incentivos distorsivos, muchos de los cuales, según argumenta Grabois, responden a privilegios injustificados más que a criterios de equidad o eficiencia. Su eliminación permitiría desincentivar inversiones cuya justificación principal reside en esos privilegios y no en su aporte efectivo al desarrollo nacional.

Por último, la narrativa subraya la importancia de resguardar el ejercicio de la soberanía nacional frente a las presiones de estructuras internacionales de poder. Esta influencia se

manifiesta en una delimitación de las fuentes de financiamiento internacional y de las condiciones bajo las cuales se considera aceptable el acceso al endeudamiento público. Se reivindica la necesidad de denunciar los mecanismos globales que promueven lógicas de acumulación despersonalizadas, insensibles al daño ambiental y social. Desde esta perspectiva, el plan de campaña de Grabois plantea la necesidad de renegociar la deuda con el Fondo Monetario Internacional, atribuyendo al organismo responsabilidad por las irregularidades del préstamo contraído durante el gobierno del expresidente Macri. En consecuencia, se propone suprimir las revisiones trimestrales, establecer un período de gracia para el pago de capital y vincular los pagos a un cronograma condicionado al crecimiento económico y al superávit comercial.

Conclusiones

El debate público argentino contiene una narrativa de la pobreza formulada por los movimientos sociales agrupados bajo la CTEP/UTEP. Es una macro narrativa con incidencia cultural e institucional que presenta todos los elementos que el ENPP conceptualiza.

Esta narrativa da cuenta del fenómeno de la pobreza, identificando el lugar donde viven y el trabajo que realizan las personas en situación de pobreza. Se declina en diversos subsistemas de políticas públicas para abogar por las condiciones de vida de las personas que no tienen un empleo, pero sí un trabajo en condiciones degradadas y degradantes.

Si bien el presente trabajo no se propuso evaluar empíricamente el impacto causal de la narrativa en políticas públicas, la reconstrucción del relato promovido por la CTEP/UTEP permite identificar correlaciones sustantivas entre sus elementos narrativos y determinados procesos institucionales que se desarrollaron en paralelo o como consecuencia de sus demandas.

En síntesis, el análisis de esta narrativa permite identificar tres hallazgos centrales: Las políticas orientadas a la integración de los cartoneros al sistema de reciclaje de residuos sólidos urbanos, el marco institucional creado para abordar la integración socio-urbana de los barrios populares, y el reconocimiento de la economía popular no emergen en el vacío. Se vinculan con una narrativa que estructura identidades, conflictos, héroes y soluciones. Esta narrativa, coherente con una cosmovisión igualitaria —según los tipos ideales propuestos por Mary Douglas, Thompson, Ellis y Wildavsky— no sólo produjo efectos simbólicos, sino que también alimentó transformaciones jurídicas, culturales y materiales en los territorios atravesados por sus demandas. Enfrenta los abusos de un sistema que fomenta el clientelismo político y reivindica la necesidad de políticas públicas universales que garanticen derechos sin intermediaciones discrecionales. Al construir sentido con coherencia, esta narrativa permite anticipar valoraciones al momento de diseñar políticas públicas, haciéndolas más robustas y sensibles a los problemas locales. De este modo, analizar las narrativas como sistemas estructurados de sentido permite no sólo comprender las racionalidades que las sustentan, sino también anticipar las formas en que pueden influir —o disputar— la orientación de las políticas públicas.

Por lo tanto, el análisis de la narrativa de la pobreza promovida por la CTEP/UTEP no puede limitarse a su forma discursiva. Debe entenderse también como un vector de institucionalización, capaz de movilizar decisiones, disputar agendas y redefinir

categorías políticas. Futuros estudios podrían profundizar estos vínculos con metodologías cuantitativas o estudios de impacto; sin embargo, este trabajo sostiene que el vínculo entre narrativa, agenda pública y política institucional puede observarse desde una lógica cualitativa que atiende a las configuraciones estructurales de sentido e institucionalización.

Más aún, al proyectar sus valores hacia una visión de país, esta narrativa postula para Argentina un posicionamiento geopolítico que elige integrarse al mundo desde el análisis del futuro del empleo, de las sociedades y del rol del Estado. Esta integración se centra en la denuncia de las condiciones de vida de las personas excluidas, en el cuidado del medio ambiente y en una fuerte crítica al consumismo y a la cultura del descarte.

Recupera la voluntad de planificar desde el Estado una respuesta a la falta de pleno empleo, promoviendo cadenas de valor que no pueden competir en base a la productividad, pero sí desde el esfuerzo de garantizar el acceso a un trabajo digno. Además, enfrenta los problemas que genera el oportunismo destructivo de los negocios ilegales que prosperan en la economía informal, visibilizando la guerra contra el narcotráfico.

Sin embargo, no podemos decir que su rasgo distintivo sea reconciliar a la sociedad argentina. Su propósito es reconciliar a las personas pobres con su propia dignidad. No obstante, para lograr una reconciliación social más amplia, se requiere explorar múltiples narrativas y discursos que construyan sentido. Es crucial investigar y proponer una meta-narrativa que habilite la posibilidad de integración.

Para que las diversas cosmovisiones puedan postular una verdad sinfónica y compleja, se necesita una meta-narrativa que supere la polarización y la incertidumbre. Esta permitiría construir un proyecto de país convocante para toda la sociedad.

Surgen, entonces, interrogantes clave: ¿Qué otros actores sociales, con sus propias narrativas, podrían participar del diálogo? ¿Quién enuncia la narrativa que busca el equilibrio macroeconómico? ¿Tienen una narrativa consolidada? ¿Cuáles son las tensiones existentes? ¿Hay capacidad para administrar dichas tensiones y hacer compromisos por el progreso?

En el contexto de la campaña electoral argentina de 2023, Oszlak reflexionó sobre la conformación de los estados nacionales en América Latina y los pactos constitutivos que delinearon sus agendas. Destacó la existencia de tres pactos fundamentales: el pacto de dominación, que estableció las reglas de convivencia civilizada; el pacto de división social, que definió los roles del Estado, el mercado y las organizaciones sociales en el desarrollo productivo; y el pacto distributivo, que configuró la manera en que se reparte el ingreso y la riqueza generada por el crecimiento.

Según Oszlak, los discursos de campaña en 2023 omitieron que la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad deben atenderse conjuntamente, ya que se determinan mutuamente y se encuentran en constante tensión. Mientras Patricia Bullrich centró su campaña en el orden, Javier Milei lo hizo en la reducción del Estado, y Sergio Massa en la redistribución del ingreso y la mejora de la equidad. Así, el discurso político terminó siendo desvaído y el debate de ideas, casi inexistente (Oszlak, 2023).

Otro aspecto relevante es la noción de "pueblo" en la narrativa de los movimientos sociales. En futuros proyectos de investigación, sería valioso realizar un análisis cuantitativo basado en los métodos del ENPP para evaluar el uso de esta categoría.

Desde una mirada preliminar, se puede afirmar que esta narrativa impulsa la categoría de "pueblo" en un sentido que no favorece la convivencia entre los distintos tipos culturales identificados en la teoría cultural. Paolo Virno (2003), en su seminario publicado como *Gramática de la multitud*, analiza la oposición entre "pueblo" y "multitud". Él enuncia que para el "pueblo", la universalidad es una promesa, un fin, que se confunde con la síntesis estatal. En cambio, para la "multitud", la universalidad es una premisa que se funda en el lenguaje. La "multitud" apela a los muchos, a la pluralidad, al conjunto de singularidades que actúan concertadamente en la esfera pública sin confiarse a ese monopolio de la decisión política que es el Estado. Esta última categoría refiere a un modo de ser abierto a desarrollos contradictorios.

En este marco, la narrativa de los movimientos sociales tiende a categorizar a quienes viven fuera de los "barrios populares" y de la "economía popular" como cómplices de las estructuras internacionales de poder. Esta postura dificulta el diálogo con aquellos que, aunque apoyen el equilibrio social, trabajan fuera del ámbito de la economía popular o priorizan la estabilidad macroeconómica.

Asimismo, este trabajo buscó identificar posibles tensiones internas en la narrativa promovida por la CTEP/UTEP y Juan Grabois. Aunque se sostiene con coherencia discursiva y programática en torno a valores igualitarios, se reconoce una inflexión significativa en el campo electoral. Allí, los valores comunitarios tienden a diluirse en la lógica jerárquica del aparato partidario peronista, debilitando su capacidad convocante por fuera del sistema tradicional. Esta anomalía se expresa en un lenguaje beligerante hacia otros actores del campo popular y en la indulgencia con la falta de conducción del oficialismo, incluso cuando esa debilidad compromete los fines que la narrativa defiende. Este hallazgo no deslegitima el aporte analítico de la narrativa, pero sí marca un límite en su proyección transformadora. Reconocer esta tensión contribuye a mantener la distancia crítica con el objeto de estudio y sugiere nuevas preguntas sobre el modo en que las narrativas interactúan con las estructuras institucionales existentes.

Desde una perspectiva crítica, Agustín Salvia sostiene que los movimientos sociales fueron una expresión política fallida, aunque necesaria, de sectores sin representación. Inicialmente sirvieron como puente y mediación, pero posteriormente construyeron la idea de que la economía social y solidaria podía ser un subsistema económico sostenible. No obstante, según Salvia, no hay detrás un modelo moral capaz de ofrecer algo más íntegro (Stang, 2024).

Desde el punto de vista económico la economía social no es sostenible sin financiamiento estatal. Si bien —afirma— cumple una función de alivio a la pobreza, también contribuye a su cristalización. Si bien la economía social se sostiene con programas de bajo costo, sin embargo, en el sistema jubilatorio, que además incluye a 50% de ocupados que están en la informalidad, el impacto es mayor. En este contexto, Salvia sugiere que es necesario un cambio estratégico y estructural porque sin estos subsidios se pierden las capacidades productivas de los sectores sin empleo y con subsidios no se reduce la pobreza crónica. Aún cuando hubiera un crecimiento de 3% o 4% anual, que genere más y mejores trabajos, no será fácil incorporar a una población de muy baja calificación en un modelo productivo basado en el conocimiento y nuevas tecnologías (Stang, 2024).

La noción de multitud, la libertad, los valores igualitarios y una economía mixta basada en un Estado limitado pero fundamental son elementos clave para la construcción de una meta-narrativa integradora. En un contexto global incierto, donde la geopolítica es impredecible y la tecnología transforma la esfera pública, resulta fundamental promover una narrativa que no destruya, sino que impulse a las personas.

Por último, es urgente buscar el equilibrio macroeconómico a la vez que el equilibrio social. Es necesario hacerlo con una narrativa que visibilice los esfuerzos, los logros y las dificultades de la sociedad para superar este período con el fin de cambiar la lógica del no diálogo, que crea una realidad polarizada e incierta, que pendula, por otra lógica que capitalice los aprendizajes y administre políticas públicas que reflejen estos aprendizajes. En palabras de Salvia en *La Nación*: “Si en los próximos meses se desacelera la inflación, se recuperan los salarios y las pensiones, se reactiva la inversión y crece la demanda de empleo, vendrá el alivio. Sin embargo, todavía no habrá una salida efectiva y sostenible a este largo y pesado periodo de decadencia. La construcción de un futuro diferente no estará en manos del Estado ni de los mercados, sino de los actores políticos y sociales que, desde un marco democrático, se arriesguen a protagonizar la transformación” (Salvia, 2024).

Bibliografía

Bibliografía general sobre políticas públicas y pobreza

Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services*. Her Majesty's Stationery Office.

CEDLAS. (2024). *Act 1: poverty in Latin America and the Caribbean (Excel spreadsheet)* [Dataset]. Universidad Nacional de La Plata. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2024_Act1_poverty_LAC.xlsx

DeLeon, P. (1997). *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*. *Gestión y Política Pública*, 6(1) https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3184/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf?sequence=1

Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. En D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: Recent developments in scope and method* (pp. 3–15). Stanford University Press.

Marx, K., & Engels, F. (2015). *El manifiesto comunista*. Penguin Books.

Mill, J. S. (1848). *Principles of political economy with some of their applications to social philosophy*. John W. Parker. <https://www.gutenberg.org/files/30107/30107-pdf.pdf>

Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2024). *Deudas Sociales en la Argentina del siglo XXI (2004-2024)*. Universidad Católica Argentina. Recuperado de <https://uca.edu.ar/es/noticias/deudas-sociales-en-la-argentina-del-siglo-xxi-2004-2024-1>

Polanyi, K. (2001). *The great transformation: The political and economic origins of our time* (2.^a ed.). Beacon Press. (Obra original publicada en 1944) https://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_4/Great_Transformation.pdf

Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A study of town life*. Macmillan.

Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed.). W. W. Norton & Company.

Enfoque narrativo y teoría cultural

Douglas, M., & Wildavsky, A. (1982). *Risk and culture: An essay on the selection of technical and environmental dangers*. University of California Press. <http://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt7zw3mr>

Estévez, A. M., & Banchemo, G. (2020). La teoría cultural de políticas públicas: Apuntes sobre sus fundamentos. *Cuadernos del INAP*, 1(40). Instituto Nacional de la Administración Pública. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_40.pdf

Estévez, A. M. (2022). Los aportes de la teoría crítica al análisis de la tecnocracia y las políticas públicas. *Estudios de Derecho*, 79(173), 273-307. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173a11>

Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.

Jones, M. D., McBeth, M. K., & Shanahan, E. A. (Eds.). (2022). *Narratives and the policy process: Applications of the Narrative Policy Framework*. Montana State University Library. <https://doi.org/10.15788/npf>

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822381891>

Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy narratives and policy processes: An introduction. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535–545.

Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2018). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332–345. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>

Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Radaelli, C. M. (2017). The narrative policy framework. En C. M. Weible & P. A. Sabatier (Eds.), *The theories of the policy process* (4th ed., pp. 173-213). Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-6>

Thompson, M., Ellis, R. J., & Wildavsky, A. (1990). *Cultural theory*. Westview Press.

Estudios metodológicos y marco teórico

Ambort, M. (2013). *Nuevo paradigma argumentativo de políticas sociales: El caso de la AUH*. Ponencia presentada en las 10° Jornadas de Sociología de la UNLP, Mendoza, Argentina. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6238/ambortponmesa15.pdf

Ambort, M. (2014). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: Alcances y limitaciones en la garantía de derechos sociales. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 25(2), 169–191. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/6158>

Ambort, M. (2015). La construcción de problemas públicos desde el Estado: Narrativas incluidas/excluidas en el proceso de planificación de programas estatales. *Question/Cuestión*, 1(48), 247–262. <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2726>

Baggiolini, L., & Castro Rojas, S. (2016). Las redes de la política: Universo narrativo, campañas y microrrelato en Twitter. *InMediaciones de la Comunicación*, 11, 159–180. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=589769664008>

Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10–17. <https://doi.org/10.1080/0159630930130203>

- Ball, S. J. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 2 y 3(2), 19–33. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14985/14935>
- Ball, S. J. (2012). *Global education inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203803301>
- Casco, J. (2012). Juan Carlos Portantiero, Realismo y realidad en la narrativa argentina. Buenos Aires, Eudeba, 2011, 124 páginas [Reseña]. *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, (16), 300–302. https://prismas.unq.edu.ar/OJS/index.php/Prismas/article/view/Casco_prismas16/552
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2012). *Manual SAGE de investigación cualitativa. Vol. I* (C. Pavón, Trad.). Gedisa. (Obra original publicada en inglés) <https://w3.hsgy.gob.pe/galeria/bibliotecavirtual/Denzin-Lincoln%20-%20Manual%20SAGE%20de%20investigaci%C3%B3n%20cualitativa.%20Vol.%20I%20-%20El%20campo%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%20cualitativa.pdf>
- Durkheim, É. (1987). *La división del trabajo social* (M. García Posada, Trad.). Ediciones Akal.
- Durkheim, É. (2012). *El suicidio* (Equipo Editorial Akal, Trad.). Ediciones Akal.
- Foucault, M. (2008). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión* (2a. ed., rev. y corr.). Siglo XXI Argentina.
- Gorlier, J. C. (2007). *El giro narrativo*. http://www.faculty.umb.edu/carlos_gorlier/pdf/capitulo_1.pdf
- Gramsci, A. (2010). *Antología*. Siglo XXI Editores.
- Geremek, B. (1998). *La piedad y la horca: historia de la miseria y de la caridad en Europa* (J. A. Matesanz Díaz, Trad.). Alianza Editorial.
- Jaroszuk, B. (2025). *El siglo XIX en la narrativa argentina reciente: Pueblo, agencia política y justicia social*. Brill.
- Laguado Duca, A. C. (2010). Cuestión social, desarrollo y hegemonía en la Argentina de los años sesenta: El caso de Onganía. *Universitas Humanística*, (70), 101–118. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-48072010000200006&lng=en&tlng=es
- Longhi, A. A. (2023). *Izquierda, literatura y nación en Realismo y realidad en la narrativa argentina, el primer libro de Juan Carlos Portantiero*. Ponencia presentada en el XV Congreso Nacional y VIII Internacional de Ética y Filosofía Política, Mendoza, Argentina. Universidad Nacional de Cuyo. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/149664>
- Marchetti, B., & Porta, L. (2020). Textos y voces de las políticas públicas: El Programa Conectar Igualdad (PCI) en Argentina a partir de la normativa y sus decisores. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 1(15), 1–9.

https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2362-33492020000100002

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). CEDES.

Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 433–449. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/61871/54650>

Portantiero, J. C. (2011). *Realismo y realidad en la narrativa argentina* (Ed. orig. 1959). Buenos Aires: EUDEBA.

Ricoeur, P. (2008). Autonomía y vulnerabilidad. *En Lo justo II. Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada* (pp. 70–86). Trotta.

Ricoeur, P. (2010). El modelo del texto: la acción significativa considerada como un texto. Sección I: El paradigma del texto. *En Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II* (pp. 170–175). Fondo de Cultura Económica.

Ruiz, L. (2005). *Voces ásperas. Las narrativas argentinas de los 90*. Editorial Biblos.

Saítta, S. (2006). La narración de la pobreza en la literatura argentina del siglo veinte. *Nuestra América*, (2), 89–102. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/29514>

Virno, P. (2003). *Gramática de la multitud: Para un análisis de las formas de vida contemporáneas* (A. Gómez, Trad.). Traficantes de Sueños.

Yin, R. K.. (2014). *Case Study Research Design and Methods* (5th ed.). Sage

Cartoneros y gestión de residuos sólidos urbanos

Dobo de Socolsky, A. (2006). *Cartoneros: Marco social, político y económico* [Documento de trabajo]. Recuperado de archivo privado del autor

Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, & Barricada TV. (2021, marzo 13 – mayo 18). *Entrevistas cartoneras* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=5Gt8gm_bRy0&list=PLr_tlbRdrQ9CdZoK51b2MfTF4YeeOssou

Gutiérrez, R. A. (2020). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un proceso de innovación socialmente impulsado. En M. Saidón (Comp.), *Explicar la innovación en políticas públicas: La gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios argentinos* (pp. 63–90). Teseo. <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4548>

Paiva, V. (2006). De los “huecos” al “relleno sanitario”. Breve historia de la gestión de residuos en Buenos Aires. *Revista Científica de UCES*, 10(1), 112–134. <https://dspace.uces.edu.ar/handle/123456789/327>

Pérez, M. (s.f.). *Los cartoneros: El trabajo de los cartoneros y el medio ambiente. El caso de la cooperativa El CorreCamino, Ciudad Autónoma de Buenos Aires* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Martín]. Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental (3iA), UNSAM.

Quiroga, M., Muñoz, A., & Castro Albano, J. (Guionistas), & Bertilotti, M. (Director). (2017). *Cartoneros* [Serie de televisión]. El Nueve.

Schamber, P. J., & Suárez, F. M. (2012). *Logros y desafíos a diez años del reconocimiento de los carroñeros en la CABA (2002-2012)*. *Realidad Económica*, (271), 102-132 <https://www.iade.org.ar/articulos/logros-y-desafios-diez-anos-del-reconocimiento-de-los-cartoneros-en-la-caba-2002-2012>

Schettini, P., & Marín-Gutiérrez, D. (2023). La institucionalización de los cartoneros/as en Argentina. *Revista Prisma Social*, (42), 115–141. <https://revistaprismasocial.es/article/view/5144>

Villanova, N. (2015). *Cirujas, cartoneros y empresarios: La población sobrante como base de la industria papelera (Buenos Aires, 1989–2012)*. Ediciones RyR.

Barrios populares y políticas de integración socio-urbana

Brakarz, J., Greene, M., & Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012529>

Fernández Wagner, R. (1995). *Políticas de vivienda en Argentina: Deuda social y urbana en la transición de los '90*. *Revista INVI*, 10(26), 3–16. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.1995.62047>

García Monticelli, F., & Pastoriza, V. (Eds.). (2023). *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares: De la organización popular a una política de Estado*. Editorial UNQ. <https://ediciones.unq.edu.ar/691-la-experiencia-del-registro-nacional-de-barrios-populares.html>

Kullock, D., & Murillo, F. (2010). *Vivienda social en Argentina: Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales, 1907–2007* (1ª ed.). Universidad Católica de Salta.

Maquet Makedonski, P., Reynal, C., Franco, P., Lima da Costa, B., Almazán Villalobos, C., & Rodríguez Curiel, G. (2013). *Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe: Un paso más en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria hacia un Pacto Social Urbano alternativo*. Alianza Internacional de Habitantes. <https://fre.habitants.org/content/download/219220/2796250/file/Pol%C3%ADticas%20alternativas%20de%20vivienda%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20El%20Caribe.pdf>

TECHO. (2016). *Relevamiento de Asentamientos Informales*. https://issuu.com/techoargentina/docs/rai_2016_-_ltima_versi_n

Economía popular y trabajadores excluidos

Hudson, J. P. (2020). *La representación de los trabajadores informales: el Triunvirato de San Cayetano*. Temas Y Debates, (39), 35–58. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i39.456>

Liaudat, S., Tóffoli, M., & Fontana, J. M. (2023). *El subsuelo de la patria: Historia del Movimiento de Trabajadores Excluidos* (1.ª ed.). Prometeo.

Maneiro, M., & Nuñez, J. N. (2021). Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la ley de Emergencia Social. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(20), 429–457. Universidad Nacional de Lanús. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/235233>

Rach, D. (2022). *Genealogías políticas en la construcción sindical de la economía popular: la CTEP y la UTEP*. De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales, 11(18). <https://doi.org/10.30972/dpd.11186331>

Juan Grabois y la narrativa de la CTEP/UTEP

Francisco. (2024). *Los Encuentros Mundiales de los Movimientos Populares y nuestro pensamiento social: 10 años de EMMP*. Librería Editrice Vaticana. <https://www.humandevlopment.va/es/risorse/documenti/ebook-prologo-Papa-Francisco-Encuentros-Mundiales-Movimientos-Populares.html>

Grabois, J., & Abal Medina, J. (s. f.). *Plan de Desarrollo Humano Integral*. <https://www.juangrabois.com.ar/plan-de-gobierno>

Grabois, J., & Pérsico, E. M. A. (2017). *Organización y economía popular* (3.ª ed.). CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular. <https://ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>

Grabois, J. (2010, octubre 14). *El subsistema pericapitalista* [Entrada de blog]. Blog de Juan Grabois. <https://juangrabois.blogspot.com/2010/10/1.html>

Grabois, J. (2013, febrero 27). *El proceso de organización de los cartoneros* [Entrada de blog]. Marcha. <https://web.archive.org/web/20171003174524/http://www.marcha.org.ar/el-proceso-de-organizacion-de-los-cartoneros-en-la-caba/>

Grabois, J. (2016). *La Personería social. Perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular* (1.ª ed.). Universidad de Derecho. <https://mteargentina.org.ar/wp-content/uploads/2022/09/libroutep.pdf>

Grabois, J. (2018). *La clase peligrosa*. Planeta Argentina.

Grabois, J. (2023a). *Los perores. Vagos, chorros, ocupas y violentos* (3.ª ed.). Sudamericana

Grabois, J. (2023b). Prólogo. En F. García Monticelli & V. Pastoriza (Comps.), *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares: De la organización popular a una política de Estado* (pp. 9–12). Bernal.

<https://ediciones.unq.edu.ar/691-la-experiencia-del-registro-nacional-de-barrios-populares.html>

Juan Grabois. (2023a, Julio 2). *Juan Grabois en entrevista con Jorge Fontevecchia* 2/7/2023 [Video]. YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=IMjBwQfJOKg&t=1241s>

Juan Grabois. (2023b, Julio 21). *Juan Grabois en #SinFronteras. Entrevista con Santiago Siri* (20/7/2023) [Video]. YouTube.
https://youtu.be/ZGxRYMHObjw?si=RGsWpdUf9Og_PCxJ

UNESCO IIEP Buenos Aires. Oficina para América Latina. (2015). *Una visión de los oficios de la economía popular* (J. Grabois). Tendencias en foco, No. 31. UNESCO.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371201>

Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP). (2022). *Declaración de la UTEP en el día del trabajador*.
https://utep.org.ar/public/declaracion_dia_trabajador

Universidad Latinoamericana de las Periferias. (2021, Octubre 19). *Trabajo Con Derechos: salario universal y potenciar trabajo* [Video]. YouTube.
<https://youtu.be/DDB9R9NFDws?t=1085>

Vaticano. (2021, October 16). *Videomensaje del Santo Padre Francisco para los movimientos populares*.
<https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2021/documents/20211016-videomessaggio-movimentipopolari.html>

Datos empíricos, estadísticas y documentos oficiales

Argentina. (2004a). Resolución N.º 189/2004. Créase el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Boletín Oficial de la República Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92722/norma.htm>

Argentina. (2004b). Resolución N.º 194/2004. Reglaméntase el Programa Trabajo Autogestionado. Boletín Oficial de la República Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94361/norma.htm>

Argentina. (2009). Decreto N.º 1067/2009. Programa de Ingreso Social con Trabajo. Boletín Oficial de la República Argentina, 31.718, p. 1.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=156699>

Argentina. (2020). Resolución N.º 121/2020. Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. Boletín Oficial de la República Argentina, 34.334, p. 7.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=336491>

Argentina. (2016). Ley N.º 27.345. Declaración de la Emergencia Social. Boletín Oficial de la República Argentina.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/11514825/null>

Argentina. (2017). Decreto N.º 358/2017. Creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP). Boletín Oficial de la República Argentina.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275037/norma.htm>

Argentina. (2018). Ley N.º 27.453. Régimen de integración socio-urbana de barrios populares. Boletín Oficial de la República Argentina.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=315739>

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2002). *Ley N.º 992: Registro de Recuperadores Urbanos*.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2005). *Ley N.º 1854: Ley de Basura Cero*.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2020, 8 de julio). Resolución 52/2020. Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares. Boletín Oficial de la República Argentina.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/232030/20200714>

Entrevistas, medios y discursos públicos

Edelman. (2023). *Edelman Trust Barometer 2023: Argentina*.

https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2023-07/Edelman%20Trust%20Barometer_Argentina%20Report_2023.pdf

Fontevicchia, J. (2021, Marzo 12). Agustín Salvia: "La grieta política se apoya en la pobreza". *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/periodismopuro/agustin-salvia-la-grieta-politica-se-apoya-en-la-pobreza.phtml>

Fundación Libertad. (2020, 27 de julio). "La economía argentina es socialismo sin plan y capitalismo sin mercado" - Domingo Cavallo [Video]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=XwYYQ6mUdfY>

La Nación. (2024, febrero 21). Agustín Salvia analizó el informe de pobreza de la UCA:

"La tendencia al deterioro comenzó en 2013". *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/agustin-salvia-analizo-el-informe-de-pobreza-de-la-uca-la-tendencia-al-deterioro-comenzo-en-2013-nid21022024/>

Oszlak, O. (14 de octubre de 2023). *De lo que no se habla en los discursos de campaña*.

La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/de-lo-que-no-se-habla-en-los-discursos-de-campana-nid14102023/>

Salvia, A. (21 de febrero de 2024). *Fin de ciclo de un régimen económico de inflación, endeudamiento, empobrecimiento crónico y desigualdad social*. La Nación. Recuperado de

<https://www.lanacion.com.ar/politica/fin-de-ciclo-de-un-regimen-economico-de-inflacion-endeudamiento-empobrecimiento-cronico-y-nid21022024/>

Stang, S. (21 de julio de 2024). *Agustín Salvia: "Hubo una cristalización de la economía informal, apoyada por los planes sociales"*. La Nación. Recuperado de

<https://www.lanacion.com.ar/economia/agustin-salvia-hubo-una-cristalizacion-de-la-economia-informal-apoyada-por-los-planes-sociales-nid21072024/>

Zalazar, M. (2023, 22 de enero). *Argentina, caso extremo a nivel mundial: cómo la polarización afecta a las empresas, los negocios y la economía*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2023/01/22/argentina-caso-extremo-a-nivel-mundial-como-la-polarizacion-afecta-a-las-empresas-los-negocios-y-la-economia/>

Anexos

Anexo 1. El proceso de organización de los trabajadores cartoneros

La siguiente información es una reproducción de un anexo de la publicación de Persico y Grabois (2017).

En la Argentina más de 100.000 trabajadores cartoneros están sometidos a un régimen de trabajo que atenta contra los derechos laborales elementales de los que debe gozar cualquier argentino. Es sinónimo de dignidad, pero también de jornadas agobiantes, problemas de salubridad, de trabajo, discriminación. Este esfuerzo titánico de miles de hombres y mujeres humildes de nuestro pueblo por vivir honestamente de su trabajo es recompensado con precios miserables por los materiales recuperados y balanzas trucadas.

El trabajo de los cartoneros permite la recuperación de cuatro mil toneladas diarias de materiales reciclables a escala nacional, lo que equivale al 82% del total de los residuos que se recuperan. Esto, además de constituir la única barrera contra el colapso de los rellenos sanitarios y una crisis ambiental de magnitudes insospechadas, representa un ahorro de unos 1480 millones de pesos anuales en gastos de enterramiento.

El trabajo de los cartoneros es, además, la principal fuente de materia prima para la industria del reciclado en sus distintas ramas: cartón, papel, vidrio, telas y plástico. Claro que su sacrificio genera una enorme riqueza que, en gran medida, queda en manos de un puñado de grandes empresarios y una extensa red de intermediarios clandestinos que no sólo explota de manera salvaje a los trabajadores que se desempeñan dentro de los galpones ilegales, sino que compra los materiales recuperados por los cartoneros a precios viles y trampeando con las balanzas.

Después de diez años de lucha, el Movimiento Cartonero ha logrado el reconocimiento de la importancia ecológica de su labor y algunas conquistas que han permitido mejorar las condiciones de trabajo de miles de compañeros y disminuir drásticamente el trabajo infantil en el sector. Lamentablemente estas conquistas se circunscriben a unos pocos distritos del país, siendo la Ciudad de Buenos Aires el punto más alto de avances en la materia.

Estos avances tienen como causa fundamental el proceso de organización popular a escala de masas que se dio en el sector y que reseñaremos brevemente en las siguientes líneas.

Hasta el 2007 los dos principales canales de ingreso de recuperadores urbanos a la Ciudad de Buenos Aires eran los Trenes Cartoneros (zona norte y oeste) y 120 camiones precarios (zona sur) que se diseminaban por distintos puntos de la Ciudad de Buenos Aires. Para poder viajar

los cartoneros debían abonar una cuota mensual al dueño del camión –que muchas veces era el mismo galponero– y otra a la comisaría de la zona que, no obstante recaudar sistemáticamente en todas las paradas, con muchísima frecuencia incautaba los materiales o detenía a los compañeros con cualquier excusa. Esta cuota representaba el 40% de los ingresos del compañero. Una indignante estafa.

El Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) se fundó el 2002 en una Argentina donde campeaba el hambre, y se construyó peleando por el derecho al trabajo, aunque fuera, paradójicamente, un trabajo sin derechos. Centró su actividad en los cartoneros aunque su objetivo fundacional es agrupar al sector de la clase trabajadora que tras décadas de neoliberalismo ha quedado afuera del mercado formal de trabajo y de los derechos consagrados por las leyes y convenciones colectivas. La primera tarea fue, entonces, defender el derecho al trabajo y se expresó en la derogación del edicto de la dictadura que ilegalizaba la actividad de recuperación de residuos, llegando así a la sanción de la Ley 992/02.

La segunda tarea fue combatir la matriz de explotación mafiosa que dominaba el corazón de la actividad: la logística. Durante muchos años la pelea fue silenciosa, y consistió en un trabajo militante y solidario que tenía como objetivo romper las cadenas del miedo que la mafia había generado entre los compañeros. A partir del 2005 la lucha empezó a expresarse en escraches a comisarías, marchas al Gobierno de la Ciudad, cortes de puente, presentación de amparos y denuncias contra los policías coimeros. Alrededor del 2006 se logró la abolición de la cuota policial.

A partir de ese momento se abrió una tercera etapa: la lucha fue por los derechos y el reconocimiento del cartonero como servidor público.

Después de innumerables denuncias, movilizaciones, cortes de puente y otras medidas de acción directa, y frente a la evidencia incontrastable de los bolsones de corrupción en el Servicio Público de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, se avanzó hacia la estatización del Servicio Público de Recolección Diferenciada y Reciclado. A partir del año 2008, las partidas presupuestarias que se afectaban al pago de empresas privadas por servicios que no realizaban se destinaron al desarrollo de un programa a gran escala de co-gestión entre el Estado y las Cooperativas de Recuperadores Urbanos, que para entonces venían trabajando en su unidad gremial.

Este programa permitió por primera vez una recuperación significativa de derechos laborales para miles de trabajadores de la actividad, el aumento de sus ingresos y una drástica reducción en los índices de trabajo infantil. Entre otras cosas, se reformó radicalmente el sistema de transporte de materiales y recuperadores, reemplazando los camiones destartalados y el Tren Blanco por una flota estatal de aproximadamente cincuenta camiones 0 km y unos treinta colectivos.

Así se logró el reemplazo de una logística precaria de matriz mafiosa dominada por la policía federal, por un sistema cooperativo de transporte de residuos sólidos urbanos y también de recuperadores urbanos. En el proceso se incorporó como choferes de las Cooperativas a los choferes de los viejos camiones, que pasaron de ser subintermediarios del sistema ilegal a trabajadores de una organización democrática y solidaria. Este proceso, no exento de conflictos, permitió que miles de trabajadores viajen de manera segura, separados de los materiales, bajando significativamente el índice de mortalidad y accidentes laborales. Asimismo, permitió que los cartoneros se ahorrasen el gasto de logística, que fue asumido por el Estado, aumentando significativamente sus ingresos.

También se logró el reconocimiento de una compensación económica individual, la provisión de obra social y seguro de accidentes personales, la entrega de uniformes de seguridad confeccionados en talleres textiles cooperativos, el desarrollo de una significativa infraestructura estatal para el procesamiento de materiales, y el mencionado programa de erradicación del trabajo infantil que incluye la provisión de guarderías.

Adicionalmente, se reemplazó el sistema privado de grandes generadores por uno cooperativo, permitiendo el ingreso de más de veinticinco toneladas diarias a los Centros Verdes de la Ciudad.

A partir del 2010, con la renegociación de los contratos de higiene urbana, se abrió una cuarta etapa, consistente en la consolidación institucional de este proceso de reivindicación popular. Fue una etapa de debate y discusión política de cara a la sociedad y al movimiento ambientalista. Este debate se produjo en los medios de comunicación, en las audiencias públicas de la legislatura porteña, en las comisiones de seguimiento del ejecutivo y también en la calle. El saldo fue la formalización del sistema mediante un concurso público, una ley, y la posterior firma de una contrata en enero del 2013. Un triunfo rotundo del movimiento cartonero.

Se abre ahora una quinta etapa, tal vez la más compleja de este proceso: la lucha por la renta cartonera a escala de masas. Durante estos años los “expertos” desarraigados del pueblo plantearon que el problema central radicaba en la eliminación de los intermediarios.

El quid de la cuestión es cómo realizar una eliminación sistemática de todos los intermediarios sin perder puestos de trabajo, recuperando, al mismo tiempo, la renta para los trabajadores. En esa clave tampoco es válida la impostura de reemplazar galpones clandestinos por cooperativas truchas. La recuperación de la renta será un hecho cuando no un grupo, sino todos los cartoneros como sujeto social, como sector, perciban precios adecuados por los materiales que recuperan. Está por verse qué cooperativas acompañan este proceso y cuáles se alían con la mafia de intermediarios-explotadores en contra de los intereses de los trabajadores cartoneros. Las cooperativas que compran material tienen la posibilidad de reconvertirse y garantizar

precios justos a sus asociados. El objetivo está claro: ningún cartonero debe vender materiales por debajo de su valor mayorista.

Para lograr este objetivo se necesita la infraestructura, la tecnología y la técnica. Pero fundamentalmente se necesita una férrea voluntad de terminar con la cadena mafiosa de empresarios ilegales que hoy dominan la comercialización de los materiales. A esta altura –y tal como lo demuestra la consolidación del trabajo esclavo en otras industrias como la textil– está claro que el Estado, desde arriba, lejos de pelear contra estos flagelos, parece premiarlos y reivindicarlos.

En la industria del reciclado de la Ciudad de Buenos Aires estamos en condiciones de avanzar hacia la eliminación total de los intermediarios-explotadores. En cuanto a los aspectos técnicos y procedimentales, existen técnicos capacitados y experimentados para avanzar en la gestión. Las Cooperativas de Recuperadores Urbanos garantizamos el apoyo de la mayoría al proceso de avance contra la mafia de intermediarios- exploradores. Solo resta “construir” la voluntad política de avanzar decididamente contra las manifestaciones violentas de resistencia de los intermediarios-explotadores sin exponer a los compañeros más vulnerables. Si las autoridades no avanzan en este sentido, la presión social y popular será imprescindible.