



## El desafío por la medición de la economía popular para implementar políticas públicas

Autora: Clara Moroni

### 1. Introducción y planteo del problema

El sector ocupacional conocido actualmente en Argentina como *economía popular* no representa una novedad para el análisis de la estructura laboral en el país. Desde el proceso de industrialización por sustitución de importaciones están presentes trabajadores no incluidos en la formalidad laboral, aunque es claro que, en la década de 1990 con la implementación de políticas neoliberales, este sector se ha expandido. Asimismo, estos trabajadores ya han sido pensados desde otras miradas conceptuales como sector marginal o informal. En este marco, una de las características distintivas de la *economía popular* es que la misma categoría es impulsada por los propios actores que constituyen el sector.

La *economía popular*, hoy objeto de políticas públicas, de gran cantidad de notas periodísticas y análisis coyunturales, se podría pensar como un tema de relevancia en la política argentina; incluso el actual Gobierno Nacional, presidido por Alberto Fernández, tiene movimientos sociales de la economía popular no sólo como parte de su base electoral sino también como actores claves en su Gabinete. De manera paradójica si bien este fenómeno social está en la agenda política del gobierno nacional y posee normas que regulan y amparan la actividad, no hay aún mediciones estadísticas disponibles, como así tampoco es uniforme la enunciación del universo de trabajadores que componen esta actividad económica.

El Estado, los movimientos sociales y la academia son algunos de los actores que participan no sólo en el proceso de nominación del fenómeno sino también en la implementación de políticas públicas para el sector. En líneas generales, y de manera amplia, los tres espacios coinciden en pensar a la *economía popular* como las prácticas de autoempleo para los sectores populares o excluidos no incorporados al empleo formal.

Si se analizan los principios teóricos o ideológicos que sostienen esta noción de *economía popular*, se encuentra que uno de los principales supuestos que comparten las distintas miradas es pensar a estos trabajos como formas económicas que no aspiran a transformarse en el empleo asalariado típico formal. El planteo, sobre todo por parte de los movimientos sociales, es proponer que no hay un deber ser hacia la formalidad tradicional, que la *economía popular* no es una etapa que se atraviesa hasta acceder a la



formalidad, sino que hay una forma de empleo distinta a la que hoy llamamos *formal*, que debe tener regulación y derechos laborales, pero entendiendo las particularidades propias del sector.

Es esta caracterización de la *economía popular*, tanto desde los actores que la conforman como desde aquellos que forman parte de sus debates, la que obliga a pensar el fenómeno en su dimensión político/social y en su relación con el Estado, con las leyes, con lo público. La apelación al cambio social que implica pensar que hay otros tipos de empleos distintos a los que hoy se reconocen es, en algún punto, la novedad disruptiva de esta nueva mirada sobre el fenómeno. Esta apelación tiene, en Argentina, al Estado como destinatario principal ya que para superar los límites del desarrollo del capitalismo en Latinoamérica es necesario un Estado comprometido que no sólo piense en los ingresos monetarios del sector, sino que también tenga políticas públicas para potenciar la producción y comercialización de estas formas económicas. El problema está en que el Estado requiere definiciones concretas para implementar políticas públicas, delimitar el sector afectado, poder cuantificarlo. En este marco los debates en torno a las distintas formas de nominar adquieren una nueva complejidad al momento de generar indicadores empíricos. La *economía popular*, en particular, presenta dificultades como concepto, al incluir, como característica excluyente para delimitar quiénes forman parte de esta categoría lo *popular*. Es decir, en la misma definición conceptual ya se encuentra uno de los primeros desafíos metodológicos: la polisemia del término *popular* implica la necesidad de definiciones explícitas que, en principio, no se establecen en las definiciones propuestas; en segundo lugar, esa falta de definición implica nuevos inconvenientes para recortar empíricamente al sector y para aplicar la categoría de economía popular a procesos estadísticos que resultan necesarios para planificar y evaluar las políticas públicas.

En conclusión, en Argentina el Estado, la academia y la política se constituyen como tres entramados de instituciones, normas y valores con lógicas y dinámicas particulares que nombran con distintos términos o conceptos al sector de la *economía popular*. Ahora bien, nombrar un fenómeno social no es el mero acto de generar una manera de nominarlo, sino que implica una forma de comprenderlo, de pensarlo. De este modo, las distintas miradas también inciden respecto a las aproximaciones para identificarlo empíricamente. En ese sentido, el objetivo entonces de esta investigación es analizar esas distintas maneras conceptuales de pensar al fenómeno social, y, luego, los recortes empíricos que estas



miradas construyen, ya que, hasta la fecha, no hay una operacionalización clara y sistematizada del concepto.

#### Aspectos metodológicos

Para analizar las distintas nominaciones que se utilizan para pensar la llamada *economía popular*, su contexto histórico de surgimiento, los supuestos teóricos o marcos ideológicos que las sustentan, los puntos en común y las rupturas entre las categorías y los límites que poseen para pensar el fenómeno, se reconstruyeron los discursos de los actores que participan del proceso de nominación a partir de la revisión de producciones académicas, informes técnicos, publicaciones de organizaciones políticas, entrevistas a medios de comunicación, y normas estatales (leyes, resoluciones, decretos). Por otro lado, para reconstruir cómo las nominaciones impactan en los recortes empíricos y la medición estadística, se utilizaron además informes técnicos de organismos nacionales estatales, con especial énfasis en aquellos producidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina, y normas del Estado cuando se encontraba una vacancia de información.

#### 2. El contexto histórico de surgimiento de la economía popular

Tal como se mencionó en la Introducción, el surgimiento de sectores de la población que no eran incluidos en los beneficios del desarrollo de la sociedad capitalista moderna se puede ubicar a mediados del siglo XX, en el contexto de los procesos de industrialización. Si bien se puede trazar una conexión histórica entre el nacimiento del sujeto de la *economía popular* y las anteriores concepciones (que pensaban al sector desde la marginalidad, informalidad, exclusión y precariedad) es importante destacar la especificidad del contexto socio histórico que generó, en parte, las condiciones para que el mismo emergiera.

El proceso de desindustrialización que se inició hacia fines de 1970 en Argentina, de la mano de la última dictadura cívico-militar, tuvo entre sus consecuencias la transformación del barrio en un nuevo espacio de organización e identificación de los sectores populares que eran expulsados del mercado formal, o que directamente no lograban ingresar. En el marco de la grave crisis social, política y económica que atravesó el país desde fines de la década de 1990 y con su momento de epicentro en el año 2001, maduraron formas de organización política que habían surgido como consecuencia del proceso iniciado hacia fines de 1970. La vieja división entre “los establecidos y los



marginados” (Semán y Ferraudi Curto, 2016:161) se reflejaba, y reafirmaba, también en organizaciones políticas y o sindicales (Svampa, 2005; Semán y Ferraudi Curto, 2016).

En este nuevo escenario tuvieron lugar distintas acciones colectivas para paliar necesidades o realizar demandas sociales, como las tomas de tierras para la vivienda o los comedores populares, que van a culminar, hacia fines de 1990 y principios de 2000, en los ya conocidos piquetes. Estos cortes de ruta van a ser el germen de las organizaciones que, más de diez años después, debatirán una nueva forma de pensar a los sectores populares que quedan fuera del mercado formal de trabajo.

Las nuevas organizaciones, conocidas como “piqueteras” por la acción política que llevaban a cabo para reclamar, nucleaban a trabajadores desempleados y eran, a su vez, espacios político-sociales donde se resolvían diferentes carencias de los sectores más humildes operando como nexo con los distintos niveles estatales. En este sentido, la relación con el Estado en sus diferentes niveles, pero sobre todo el nacional, es una parte constitutiva de estos movimientos. Según Svampa,

“(…) en medio de la crisis y de la desaparición de las instituciones típicas de la sociedad salarial, estas redes territoriales se fueron densificando y orientando cada vez más a la gestión de las necesidades básicas, configurando de manera incipiente los contornos de un nuevo proletariado, multiforme y heterogéneo, caracterizado por la autogestión comunitaria.” (2005: 187)

A partir del 2002, y especialmente desde el gobierno de Néstor Kirchner en 2003, estas organizaciones sociales surgidas en la década de 1990, comenzaron a adquirir cada vez mayor centralidad en la escena pública, por su masividad pero también por su poder político, dentro de la gestión de Gobierno o fuera de éste. Al mismo tiempo, y en un proceso imbricado, surgen los primeros programas de empleo (los famosos, y mal llamados, “planes sociales”). Si bien ya hacia finales de la década de 1990 había algunas experiencias de transferencias estatales, es con el gobierno de Eduardo Duhalde, en enero de 2002, donde se crea el Programa Jefes de Hogar, que alcanzó a tener dos millones de beneficiarios. En el decreto N° 165/02, que crea el programa, se establece que el objetivo de esta nueva política social es la inclusión familiar, entendida como un derecho vulnerado en el contexto de la Emergencia Ocupacional Nacional, dictada también en la misma norma. Si bien al inicio el programa tenía un universo más acotado, sólo incluía a



jefes/as de hogares con hijos/as en edad escolar, sucesivos decretos fueron extendiendo la cobertura.

En octubre de 2004, mediante el decreto N° 1506/04, el Estado Nacional dispone que los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas fueran clasificados en función de sus “condiciones de empleabilidad” a fin de dividir el universo para reorganizarlo en cuatro nuevos programas: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social (“Manos a la obra”), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (“El hambre más urgente”), Plan Familias y Plan Integral de Promoción del Empleo (“Más y mejor trabajo”).

A partir de esta norma se dividen los programas de transferencias entre aquellos titulares que tienen posibilidad de insertarse en la estructura laboral y aquellos otros que, por su condición de vulnerabilidad social, no tendrían condiciones inmediatas para ser *empleables*. El primer grupo, orientado hacia el empleo, dependerá del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras que el segundo, más vinculado al fortalecimiento familiar, los cuidados de salud y educación, entendidos estos como requisitos previos a la posibilidad de tener un empleo, quedará bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

A mediados del año 2009, en la presidencia de Cristina Fernández, se crea el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, que en líneas generales implicaba la formación de cooperativas de trabajo con ayuda estatal en términos de asistencia y capacitación. En la resolución N° 3182/09 del Ministerio de Desarrollo Social se indica, como fundamento para la creación de este nuevo programa, que se deben establecer nuevas formas en la política social que tengan como eje el empleo: “no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno” (Considerando, Resolución N° 3182).

Así como en el año 2004 implicó un cambio en las políticas sociales al clasificar según la empleabilidad de los sujetos, en el 2009 se genera otro movimiento al incluir la idea del trabajo y el empleo desde el Ministerio de Desarrollo Social. No es que en los programas previos no hubiera una contraprestación, sino que la nueva política social intentó desarrollar otro tipo de concepción respecto a las políticas sociales de transferencias de ingresos. En este sentido es, en algún punto, el Estado quien también reconoce la disputa y pone en juego la lógica del trabajo/empleo.



Es en este contexto post neoliberal que cobran mayor fuerza, en términos cuantitativos y cualitativos, los movimientos sociales que van a pugnar más adelante por la nueva nominación.

### 3. ¿Qué es la economía popular?

A la hora de dar respuesta a esta pregunta central, que implica no sólo la definición del fenómeno sino también a los actores que forman parte, aparecen diferentes miradas que surgen desde distintos sectores, que podemos separar en tres grupos: los movimientos sociales y/o políticos, la academia y por último el Estado.

#### 3.1. Los orígenes de la economía popular

El concepto de economía popular puede encontrarse ya en los inicios de la década de 1990. Un autor que cumplió un papel clave en el desarrollo del concepto por aquel entonces es el economista argentino José Luis Coraggio. Pero como sucede con otras nominaciones, entre la aparición inicial y su uso por otros actores que lo masifican y revitalizan, existe un lapso.

En sus inicios, la construcción de una economía popular se planteaba como una posible resolución al problema de la economía informal, pero era principalmente una propuesta de construcción de otra forma de economía doméstica. No se trataba de una actividad propia de un sector social específico, sino que eran parte de ella todos los trabajadores que necesitaran de su empleo para vivir (Coraggio, 1993).

La revitalización de la economía popular como noción y categoría, de la mano de los movimientos sociales, tiene lugar en la Argentina post 2009. En tanto fenómeno social no posee un *día D*, pero puede tomarse el año 2011, cuando se conforma la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) a partir de la confluencia de varios movimientos sociales, como el de cristalización de la nueva nominación con todas sus implicancias: se instala con claridad una nueva forma de concebir al sector.

#### 3.2. Movimientos sociales de economía popular y/o desocupados

Si bien dentro de los movimientos sociales hay distintas maneras de entender al sector es posible identificar dos grandes enfoques, vinculados en gran medida con diferencias políticas e ideológicas en el interior de los movimientos: por un lado, aquellos nucleados en la Unión de Trabajadores y Trabajadores de la Economía Popular, la UTEP (o cercanos), que tal como más adelante se analizará está formada por la CTEP y otros



movimientos sociales más ligados al peronismo o a la llamada izquierda nacional; y por otro lado, los de tradición política marxista, que no forman parte de la Unión y son críticos a ésta.

La CTEP<sup>1</sup> define a la *economía popular* como “los procesos económicos inmersos en la cultura popular, basados en medios de trabajo accesibles y al trabajo desprotegido” (Grabois y Pérsico, 2017:33). Desde esta perspectiva se destaca cómo la creación del auto empleo de estos sectores está ligada a aquellos medios de producción y conocimientos de fácil acceso para las trabajadoras y los trabajadores; es “la forma en que los sectores populares administran los recursos que tienen a su alcance” (Grabois y Pérsico, 2017:33). Para la central, estos trabajadores, que son “informales, precarios, externalizados y de subsistencia” (Grabois y Pérsico, 2017: 31), surgen post crisis 2001 principalmente como cartoneros y cooperativas (Grabois y Pérsico, 2017: 17).

Por otro lado, Grabois, dirigente y fundador del Movimiento de Trabajadores Excluidos<sup>2</sup>, define a la *economía popular* como las prácticas económicas propias de los sectores populares que surgen como consecuencia de la exclusión de estos del mercado de trabajo formal (2014:12). Por su parte, la Mesa Económica del Movimiento Evita incorpora a esta definición la idea de la economía popular como una forma de organización, y que las prácticas de los sectores que la componen no incluyen sólo las económicas sino también las sociales, políticas y simbólicas (Arango, Chena y Roig, 2017).

Es muy importante destacar que estas miradas no definen a la *economía popular* con carga valorativa negativa, la apuesta del sector es constituir una alternativa a la economía de mercado,

“(…) tenemos dos opciones: conformarnos con subsistir como “ciudadanos de segunda” magramente asistidos por el Estado en las periferias del mercado, o construir una nueva economía que rompa con la lógica de la ganancia: la Economía Popular.” (Grabois y Pérsico, 2017: 178)

---

<sup>1</sup>Si bien la CTEP no nuclea a todos los movimientos sociales constituidos por trabajadores de la economía popular que forman la UTEP, es el actor que más ha elaborado documentos públicos donde define conceptualmente y caracteriza al sector.

<sup>2</sup>El MTE es una organización social que nuclea a distintos sectores populares, fundó la Federación Argentina de Cartoneros y actualmente es parte de la CTEP <https://mteargentina.org.ar/>



En línea con esta idea de valoración positiva es interesante rescatar las palabras de Onorato en el lanzamiento de la UTEP, que muestran el cambio en la nominación por parte de los mismos actores: “ya no somos más planeros, subsidiados y piqueteros sino trabajadores con propuestas que completan la pata que le faltaba al movimiento obrero” (Sabates, 2019). La *economía popular* es una propuesta por definir a estos sectores desde su rol ocupacional; dejar de auto definirse desde las acciones de reclamo, los piquetes, para nombrarse desde su trabajo.

Por último, la línea argumental que tienen estos actores, si bien incorpora rasgos novedosos como la noción de cultura popular, tiene dos relaciones claras con ideas previas: primero es similar a la propuesta de Coraggio (aunque no hay una mención explícita al economista en los textos publicados), y segundo, comparte algunas dimensiones con la noción de sector informal.

Sin embargo, existe también otro sector de los movimientos sociales que no concuerda con las premisas de los actores antes mencionados. Para el Polo Obrero<sup>3</sup> la *economía popular* es en realidad una “economía de subsistencia”, ya que no es posible que, en el capitalismo actual, exista una real competencia contra el mercado. A su vez, advierte que estos trabajadores en realidad prestan servicios para el Estado, pero en vez de percibir un salario cobran programas de empleo cuyos montos se encuentran por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, y tampoco tienen acceso a los derechos laborales de los empleados estatales (convenio, paritarias, etc.) (Chiquito, 2014).

En la misma línea se sitúa el partido político y movimiento social Movimiento al Socialismo, que plantea que en realidad la *economía popular* funciona como contención de los desocupados para evitar que busquen empleos formales, y que sin la subvención estatal la actividad no tiene posibilidad de sostenerse ya que no hay forma de competir, en precios y costos, con las empresas privadas tradicionales (Movimiento al Socialismo [MAS], 2016).

En síntesis, la gran diferencia entre las dos perspectivas se encuentra en la valoración de la economía popular y en la proyección a futuro. Donde la UTEP ve una posibilidad de transformación social y creación de empleo digno, los movimientos como el Polo Obrero

---

<sup>3</sup>Movimiento social de desocupados ligado al Partido Obrero.



o el MAS ven un afianzamiento de la informalidad y la precarización laboral, ligado exclusivamente a los subsidios estatales.

### 3.3. La economía popular desde la mirada académica

La academia también aborda la problemática de la economía popular como categoría y allí, al existir una mayor cantidad de publicaciones, se amplía la definición, con posturas no antagónicas, pero sí con algunas diferencias.

En principio hay un sector que se encuentra más vinculado a los movimientos sociales ligados a la CTEP y, por ende, a su perspectiva. Los investigadores Arango, Chena y Roig (2017) definen a la economía popular como las “prácticas económicas, políticas y simbólicas de diversos sectores sociales que se encuentran excluidos de las relaciones laborales tradicionales”.

La Dra. Maldovan Bonelli, en una publicación de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET), indica que la economía popular refiere a “diferentes actividades desarrolladas por los sectores excluidos del mundo del trabajo asalariado o por aquellos que, debido a sus bajos salarios o al tipo de ofertas disponibles en el mercado laboral, buscan ingresos complementarios en el trabajo por cuenta propia” (2018:45).

Si bien la noción que propone la autora es similar a la de los movimientos sociales, también aclara que no hay que pensar al sector como homogéneo en cuanto a objetivos y valores en términos de perspectiva de cambio social (Maldovan Bonelli, 2018). En este sentido, si bien rescata la dimensión política, toma distancia de las miradas de las organizaciones sociales.

En otros ámbitos académicos el fenómeno se denomina economía popular, social y solidaria o economía social y solidaria, e incluye a todas las cooperativas y/o mutuales (por ejemplo, las empresas recuperadas). El Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) plantea que la economía popular incluye “un segmento amplio de trabajadores que encuentran formas de subsistencia alternativas a la lógica tradicional de mercado” (Infografía Economía popular, 2018:3). Esta definición propone incluir a todas las formas de cooperativismo o mutualismo. En la misma línea se puede ubicar al Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS), espacio académico del cual forman parte docentes e



investigadores de diferentes universidades nacionales y a su vez es parte de la Red Universitaria de Economía Social Solidaria (RUESS)<sup>4</sup>.

El OPPEPSS publicó en 2020 el Manifiesto internacional por una economía solidaria (texto elaborado por académicos de distintos países) donde se indica que la economía popular social y solidaria en América del Sur comprende “actividades del mercado informal con la reciprocidad, la ayuda mutua, el reparto de la producción doméstica y el trabajo reproductivo” (Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria [OPPEPSS], 2020). Si bien reconocen las diferencias que existen entre las experiencias llevadas a cabo en cada continente, también destacan como eje común los nuevos valores que la actividad tiene e impulsa, ligados no sólo a la solidaridad sino también al cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

### 3.4. La mirada del Estado

Por último, el Estado también propone definir al sector desde dos ámbitos: el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ambos del Poder Ejecutivo Nacional.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación indica que la economía popular comprende las actividades de autoempleo caracterizadas por estar “inscriptas en relaciones asimétricas en el ámbito financiero, comercial o fiscal” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDS], s.f.) En este sentido, si bien no es una definición taxativa, sí restringe las actividades económicas que forman parte. Claramente esta perspectiva es casi la misma que posee la CTEP, situación poco sorprendente ya que Emilio Pérsico, dirigente y fundador del Movimiento Evita/CTEP, ocupa el cargo de Secretario de Economía Social en el mencionado Ministerio. La dimensión política del fenómeno es crucial para entender cómo se configura la economía popular en la actualidad.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) define a los trabajadores de esta actividad como aquellos

“que se desempeñen de manera individual o colectiva, para generar un ingreso personal y familiar (...) participen, bajo tipologías análogas, del proceso de

---

<sup>4</sup>La RUESS es una asociación internacional de universidades que poseen actividades, investigaciones y demás acciones ligadas a la Economía Social y Solidaria, y de esa manera aportan a la construcción de otra economía. <https://www.ruess.com.ar/>



producción de bienes y servicios, generando relaciones asimétricas, para la subsistencia básica y la persona o sector individualizado como sujeto pasivo” (Resolución N° 509/2020, ARTÍCULO 2°, INCISO a).

Por último, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social enmarca el reconocimiento de la *economía popular* en la Recomendación de la OIT Nro. 202, sobre Protección Social, donde el organismo internacional expresa recomendaciones a los Estados para paliar la economía informal.

En síntesis, las dos propuestas estatales muestran una línea discursiva homogénea a la hora de definir el concepto de *economía popular*.

#### 4. Límites y supuestos teóricos/ ideológicos de la categoría

En líneas generales, y de manera amplia, todas las miradas coinciden en pensar a la *economía popular* como las prácticas de autoempleo para los sectores populares no incorporados al empleo formal<sup>5</sup>. En este sentido, lo *popular* o los *sectores excluidos* aparecen como característica excluyente de quienes forman parte de esta categoría. Pero acá se encuentran los primeros desafíos. En primera instancia, la polisemia de ambos términos, *popular* o *excluidos*, implica la necesidad de definiciones explícitas que en principio no se establecen; en segundo lugar, esa falta de definición implica nuevos inconvenientes para recortar empíricamente al sector y para aplicar la categoría de economía popular a procesos estadísticos. Si bien la definición del Ministerio de Desarrollo Social es la más clara respecto a este punto, ya que de la misma puede suponerse que un parámetro diferencial es la falta de inscripción fiscal, también es cierto que este criterio no es exclusivo de la categoría economía popular, pues es compartido con una de las definiciones operativas de informalidad, que considera esta variable para definir si el empleo está dentro de la formalidad (INDEC, 2021).

En relación con el recorte del universo que abarca la *economía popular*, también existe la duda respecto a mutuales y cooperativas. Las propuestas más ligadas a algunos actores académicos, que incluyen estas formas en sus definiciones, plantean una problemática, ya que al ampliar tanto el abanico de las actividades económicas, incluye a sectores con

---

<sup>5</sup>Tal como se analizó la postura de los movimientos sociales y políticos ligados al marxismo es la única que no coincide con la existencia de la categoría *economía popular* como una novedad dentro del mundo del trabajo. Dado que pensar los límites de la categoría implica a priori creer que la categoría existe o implica algún tipo de novedad, la línea argumentativa de estos sectores no se incluye en los siguientes apartados.



prácticas muy heterogéneas y que quizás poco coinciden en sus estrategias y objetivos o en las posibles políticas públicas que necesitan. Pensar que todas las cooperativas o mutuales pertenecen a sectores populares, y que incluso aquellas que podrían formar parte de los sectores populares tienen características en común, en algún punto puede licuar la especificidad y las necesidades de cada grupo.

Otro de los límites que posee esta nueva categoría es su contexto nacional. Si bien es importante pensar los fenómenos sociales en la especificidad nacional, también es cierto que pensar en otras escalas, por lo menos a nivel regional, complejiza los análisis.

En esta línea, se observan dificultades para realizar comparaciones internacionales. De un lado, los análisis de organismos internacionales, que suelen usarse para comparaciones regionales, no han adoptado esta forma de conceptualizar al sector. Este obstáculo es el que intentan salvar las miradas, sobre todo con mayor presencia en ámbitos académicos, que adoptan la noción de *economía social o solidaria*, que sí tiene mayor presencia en otros países. El ejemplo claro de esta situación es cómo las universidades argentinas que integran la RUESS agregan el adjetivo “popular” a sus publicaciones y proyectos, pero éste no está presente en los textos comunes, como en el Manifiesto internacional por una economía solidaria.

Por su parte, si analizamos los supuestos teóricos o ideológicos que sostienen la noción de *economía popular*, encontramos mayor homogeneidad en las definiciones. Un punto clave en este sentido es que uno de los principales supuestos que comparten las distintas miradas es pensar a estos trabajos como formas económicas que no aspiran a transformarse en el empleo asalariado típico formal. El planteo es proponer que no hay un deber ser hacia la formalidad tradicional, que la *economía popular* no es una etapa que se atraviesa hasta acceder a la formalidad, sino que hay una forma de empleo distinta a la que hoy llamamos *formal*, pero que debe tener regulación y derechos, entendiendo las particularidades propias del sector.

En síntesis, la caracterización de la *economía popular*, tanto desde los actores que la conforman como desde aquellos que forman parte de sus debates en ámbitos académicos o estatales, obliga a pensar el fenómeno en su dimensión político/social y en su relación con el Estado, con las leyes, con lo público. Ahora bien, la dimensión estatal también implica la necesidad de generar estadísticas que permitan medir el sector.



## 5. Economía popular: contradicciones y puntos en común en la construcción del indicador

Cuando investigamos seleccionamos aquellas dimensiones que nos resultan importantes o significativas para analizar un fenómeno. La selección de esas dimensiones está íntimamente relacionada con la teoría, ya que representamos los hechos sociales con *conceptos*. Una consecuencia muy importante de lo mencionado es que, dado que partimos de conceptos teóricos que nos permiten organizar el mundo social, y que los mismos están inmersos en un entramado de supuestos teóricos o ideológicos, no hay una manera única de medir, no hay un único recorte empírico de la realidad social. La *economía popular*, y sus múltiples definiciones, no escapan a esta situación.

### 5.1. ¿Cuáles son las variables observables de la economía popular?

En función de que no existe una definición operativa consensuada, a continuación se intentarán buscar los componentes observables existentes, que permitirían construir los indicadores para medir al concepto.

Como punto de partida, se puede considerar el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP)<sup>6</sup>, donde los trabajadores se inscriben de manera voluntaria para acceder a diferentes beneficios. En el Primer Informe del Registro elaborado en mayo 2021 se incorpora la definición operativa utilizada para incluir a los trabajadores. Las misma indica que

“se podrá inscribir toda persona que se *autopercebe*<sup>7</sup> como trabajador/a de la economía popular, mayor de 18 años (o 16 y 17 con autorización), argentino/a o con residencia permanente o temporaria, que no emplee a terceros ni trabaje en relación de dependencia y desarrolle una actividad económica independiente en alguna de las siguientes ramas de la economía popular: Servicios Socio Comunitarios, Comercio Popular y Trabajos en Espacios Públicos, Servicios Personales y otros oficios, Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales, Construcción e Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental, Industria Manufacturera, Agricultura Familiar y Campesina, Transporte y Almacenamiento” (Primer informe de implementación, 2021: 10,11)

---

<sup>6</sup> Herramienta creada por el Ministerio de Desarrollo Social en 2019

<sup>7</sup> El destacado es propio

En principio, es interesante la noción de la *autopercepción* que incorpora el ReNaTEP a su definición operativa. Si bien es claro que el registro es de inscripción voluntaria y como herramienta estadística no tiene representatividad más allá del universo que lo conforma, esta idea de incluir cómo se perciben los sujetos como clave para ser parte del sector complejiza el debate.

Más allá de esto, a partir de esta única definición operativa existente, en la próxima sección se reconstruyen las dimensiones ocupacionales y socio económicas que la componen y se comparan con las nominaciones y conceptos teóricos analizados.

### 5.1.1. Dimensión ocupacional

De la definición propuesta en el informe elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social se destaca que sólo incluye a trabajadores en la categoría de cuentapropistas para la operacionalización, los asalariados y los empleadores (aunque sean pequeños) quedan excluidos.

A su vez también se especifican las ramas de actividad que se consideran parte de la economía popular, y si bien no se detalla la calificación o el nivel educativo de los trabajadores, en principio estas ramas no suelen tener trabajadores de alta calificación o profesionales.

Por otro lado, y en función de esta misma definición, surge una primera contradicción ya que en la web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>8</sup> se indica que si el trabajador registrado (en el ReNaTEP) tiene un empleo en relación de dependencia (no se aclara si es formal o si es sólo a modo declarativo del trabajador), su remuneración no puede superar el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Es decir, que se contradice lo dicho en el informe porque incorpora asalariados, siempre que perciban hasta un SMVM. Para salvar esta contradicción se podría pensar que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se refiere a las situaciones de pluriempleo, pero no establece cuál debería ser la actividad principal, o que la referencia es al empleo no registrado, pero tampoco está la aclaración.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el Artículo N° 2 de la Resolución N° 118/2021, incorpora a la definición la idea de trabajo colectivo (las cooperativas), a la vez que excluye a todos aquellos trabajadores que posean “una relación

---

<sup>8</sup> <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep>



que permita tipificar el vínculo como contrato de trabajo en los términos de la Ley N° 20.744” (es decir, un asalariado formal o informal).

Por último, si bien los movimientos sociales de la economía popular coinciden con la definición teórica del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en términos operativos, la definición del universo se asemeja más a la propuesta de la cartera laboral al excluir a los asalariados. Así queda en evidencia en especificaciones del Plan de Desarrollo Humano, un espacio conformado por sindicatos y movimientos sociales de la economía popular que generan propuestas de políticas públicas integrales y transversales, con los trabajadores como sujeto central. Desde este espacio se especifica que la *economía popular* es un subuniverso dentro de los trabajadores independientes. A diferencia de la cartera laboral, la propuesta del Plan de Desarrollo Humano especifica la calificación de las tareas realizadas: el universo queda recortado exclusivamente a quienes no ejercen actividades profesionales. A su vez también propone incorporar a sectores que, actualmente, conforman, para la estadística laboral la *población inactiva* (personas que tienen empleo ni lo buscan), ya que allí habría “formas de trabajo precarias o no remuneradas”, aunque no especifica cuáles. Martín Navarro, integrante del Movimiento Evita, en una entrevista a un medio de comunicación, indicó que “amas de casa y trabajadores de oficios no reconocidos, como aquellos dedicados a la economía del cuidado” son parte de la economía popular (Cendón, s.f.). De este modo se puede suponer que es a estos dos sectores a los cual el Plan de Desarrollo Humano se refiere.

Desde las perspectivas de estos tres actores surge una primera contradicción: mientras que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación permitiría el registro de personas con empleos en relación de dependencia, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es claro al excluir a este universo de la definición; los movimientos sociales de la economía popular coinciden con la cartera laboral, pero a la vez incorporan otras categorías que hoy ni si quiera se contabilizan en la población económicamente activa.

#### 5.1.2. Dimensión socio económica

Al igual que sucede con la disputa por la nominación, el problema entre el concepto y la medición de variables observables también reside, principalmente, en el adjetivo *popular*: si se debe considerar a la unidad productiva o a los trabajadores para su identificación, y en segundo lugar, cuál es el límite o umbral que separa lo popular del resto.



Algunos movimientos sociales de la *economía popular* resuelven este problema al indicar que el recorte debe realizarse por el “segmento socioeconómico” en el que se llevan a cabo estas actividades, aunque reconocen la complejidad que implica esta definición (Grabois, 2016: 17). En la misma línea, en el Plan de Desarrollo Humano, se hace mención a la *sub remuneración* como característica del sector, sin especificar una referencia concreta que permita diferenciar estadísticamente al sector. Es decir, se podría tomar en la primera propuesta a la unidad productiva para definir el sector, mientras que la segunda se refiere más a los posibles ingresos.

Si bien desde el Estado hay mayores avances para definir esta cualidad, tampoco se ofrece una respuesta concreta. En la resolución antes mencionada del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se hace referencia a las actividades de “subsistencia básica”, pero no se define cuáles son o si se piensa establecer un criterio para definir en qué condiciones una actividad económica cumple esa característica.

En la definición operativa propuesta por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación no hay una mención explícita al nivel socio económico, no se incluyen cualidades que remitan a remuneraciones de trabajadores o los segmentos socio económicos de las unidades productivas. Más allá de esto, y a modo de conjetura, se podrían considerar las ramas ocupacionales que especifica como indicador económico ya que las mismas se caracterizan, en líneas generales, por la baja remuneración de sus trabajadores.

Ahora bien, el mayor inconveniente en esta dimensión se plantea con las incompatibilidades que establece el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para inscribirse al ReNaTEP. Según el organismo se pueden anotar en el registro quienes posean hasta dos inmuebles, hasta tres automóviles (si poseen ambas cosas, uno debe estar destinado al emprendimiento) y por último, de encontrarse el trabajador inscripto en el régimen simplificado de pequeños contribuyentes (conocido como monotributo) puede poseer hasta la categoría D (cuya facturación bruta anual según AFIP en 2020 fue hasta \$626.217,78). Si bien no hay una contradicción explícita con la propuesta de la cartera laboral, a fin de pensar análisis estadísticos resulta complejo equiparar en un mismo segmento socio económico a quien realiza una actividad de subsistencia con, por ejemplo, un monotributista con categoría D. Se amplía tanto el universo que se corre el riesgo de perder capacidad explicativa.

## 6. Reflexiones finales



La *economía popular*, como nominación, pone en el centro del debate el carácter estructural del problema del empleo en Argentina: es un sector cuya existencia tiene más de 40 años, y si bien algunas políticas públicas han logrado avances, sigue existiendo como tal. En este sentido, todas las nominaciones proponen, implícita o explícitamente, una nueva solución: revalorizar la *economía popular* y no pensar que es una etapa de transición hacia el típico empleo formal en relación de dependencia. Se plantea una inversión valorativa que abandona la definición por lo residual para centrarse en las cualidades positivas (o potencialmente positivas) del sector y de este modo configura un nuevo problema público.

Si nos abocamos a la cuestión metodológicas para generar indicadores la primera conclusión es que no hay, todavía, una intención de operacionalizar en forma sistemática el concepto de *economía popular*. De las diferentes definiciones que existen, por parte de los actores que intervienen en el fenómeno, la propuesta del Ministerio de Desarrollo Social, que habilita la compatibilidad de la *economía popular* y la formalidad desde la mirada de los aportes a la seguridad social, se asemeja a la mirada PREALC de la informalidad, donde el eje de la definición no reside en la regulación de la relación laboral sino en las características de las unidades productivas. En cambio, la definición del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se relaciona más con la de *empleo informal*, desde la mirada de la falta de registro, a la vez que hace una clara referencia al universo de cuentapropistas como posibles trabajadores de la *economía popular*.

La idea de la autopercepción inaugura otra línea de reflexiones. ¿Es necesario que exista una toma de conciencia de la situación propia del sujeto que lo lleve a sentirse *trabajador de la economía popular* para serlo? De ser así, lejos de darle potencialidad a la categoría, esta dimensión la restringe, al menos en sentido estadístico, si se la compara con, por ejemplo, la de informalidad.

De este modo, resulta claro que no hay una síntesis para definir las variables observables de la *economía popular*, aunque el consenso mínimo indica que el fenómeno social se podría operacionalizar como: trabajadores independientes (cuentapropistas) no profesionales y cooperativas. Sin embargo, queda de lado el debate sobre la inclusión de los asalariados informales y aquellas personas que se dedican a la reproducción de la vida familiar (por no existir a priori un consenso en la incorporación de estos sectores). Por último, otra dimensión no resuelta es el dilema por lo *popular*, cómo segmentar socio económicamente: si se debe considerar a la unidad productiva o a los trabajadores, si es



correcto utilizar como indicador las ramas de actividad o el nivel educativo, o si debe considerarse el ingreso, y sobre todo, qué umbrales definirían lo popular en cada caso.

Por último, y en función de los problemas que la operacionalización presenta tanto en la estadística como en posibles políticas públicas, surge la duda sobre a cuántos sectores una categoría puede incluir, es decir, ¿puede utilizarse la misma definición para dar cuenta de un universo de trabajadores con fines sindicales y a la vez ser operativa para medir estadísticamente un sector de la estructura ocupacional de una sociedad?

En esta línea, resulta interesante incorporar el fundamento que Lepore y Schleser (2006) aplican en su propuesta para subdividir el universo de cuentapropistas: cuando un fenómeno adquiere una magnitud importante para la realidad social y es sumamente heterogéneo en su interior, es necesario poder dar cuenta no sólo de su totalidad en relación al resto de la sociedad, sino también de la especificidad interna. De forma picaresca advertía este mismo problema Nun cuando debatía con los teóricos de la marginalidad

“se terminaba considerando marginal al 80 % de la población latinoamericana, lo que podía ser bueno a los fines catequísticos<sup>9</sup>, pero le quitaba toda especificidad a la categoría, y dejaba flotando la pregunta de si, en ese caso, no le cabía mejor la denominación de marginal al 20 % restante” (2010: 114).

Es decir, no todos los conceptos son operativos para los mismos fines, en las mismas arenas públicas inclusive. Si nos posicionamos en el área estadística, tener más categorías para comprender un fenómeno, potencia cuantitativa y cualitativamente los análisis, que devienen en mejores políticas públicas.

---

<sup>9</sup> Nun realiza esta referencia a la catequesis ya que la Iglesia sostenía económicamente parte de estas investigaciones.



## Bibliografía

Cendón, E. (s.f.) “El Estado debe reconocer a los trabajadores de la Economía Popular” en *MOTOR ECONÓMICO* <http://www.motoreconomico.com.ar/economia-nacional/el-estado-debe-reconocer-a-los-trabajadores-de-la-economia-popular>

Chiquito (29 de agosto 2014) “Una crítica política a la "economía popular"” *Prensa Obrera* n° 1329

Coraggio, J. (1993). *La construcción de una economía popular: vía para el desarrollo humano*. Instituto Fronesis

Decreto 1506/04 EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL. Bs. As., 28/10/2004

Decreto 165/2002 [con fuerza de ley] EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL. Bs. As., 22/1/2002

Grabois, J. (2014) *Precariedad laboral, exclusión social y economía popular*. Ciudad de Vaticano. Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 19, Vatican City 2014

Grobois, J. (2016) *Personería social*, Universidad de Derecho, UBA

Grabois, J. y Pérsico, E. (2017) Trabajo y organización en la economía popular. CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular, v. 5.

INDEC ABRIL 2021 Informes técnicos / Vol. 5, n° 77, trabajo e ingresos Vol. 5, n° 3. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_total\\_urbano\\_04\\_21EF47EAEF75.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_total_urbano_04_21EF47EAEF75.pdf)

Lepore, E. y Schleser, D. (2006) La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual. Una propuesta de análisis y clasificación, Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS

Maldovan Bonelli, J. (2018) *La economía popular: debate conceptual en un campo en construcción*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Ministerio de desarrollo social de la Nación (2021) Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular - Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular.



Ministerio de desarrollo social de la Nación (s.f.) Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep>

Movimiento al Socialismo, MAS (3 de noviembre de 2016) "La CTEP y el fraude de la 'economía popular'" DEBATES <https://www.mas.org.ar/?p=10818>

Nun, J. (2010), "Sobre el concepto de masa marginal", Lavboratorio, 23

Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (15 de noviembre de 2020) Manifiesto internacional por una economía solidaria <http://oppepss.ungs.edu.ar/eligendi-sapiente-maxime-esse/>

Observatorio de Políticas Públicas/Módulo de Políticas Económicas (2018), Infografía Economía popular, Universidad Nacional de Avellaneda

Plan de desarrollo humano integral (s.f.), Propuestas para la Argentina post pandemia, s/d

Resolución 118/2021 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación] Ciudad de Buenos Aires, 10/03/2021

Resolución 3182/09 [Ministerio de Desarrollo Social de la Nación] Buenos Aires, 6 de agosto de 2009

Resolución 509/2020 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación] Ciudad de Buenos Aires, 18/06/2020

Sabatés, P (22 de diciembre de 2019) "Nació la UTEP, el gremio de los trabajadores de la economía popular" PÁGINA 12 <https://www.pagina12.com.ar/237866-nacio-la-utep-el-gremio-de-los-trabajadores-de-la-economia-p>

Seman, P. y Ferraudi Curto, C. (2016) "Los sectores populares", en Kessler, G. (comp.), *La sociedad argentina hoy*. Siglo XXI

Svampa, Maristella (2005) "La fragmentación de las clases medias", en Svampa, Maristella *Sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus,