

El fenómeno de la economía popular en Argentina

**Definición, cuantificación
y políticas públicas**

El fenómeno de la Economía Popular en Argentina

Definición, cuantificación y políticas públicas

El fenómeno de la economía popular en Argentina : definición,
cuantificación y políticas públicas / Andrés Cappa
... [et al.] ; Editado por Andrés Cappa ; Pablo Wharem ; Romina
Chuffardi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ;
Buenos Aires : Fundación para el desarrollo del ser humano
integral, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-631-308-239-1

1. Empresas Recuperadas. 2. Derecho al Trabajo. I. Cappa, Andrés
II. Cappa, Andrés , ed. III. Wharem, Pablo , ed. IV. Chuffardi,
Romina, ed.
CDD 301

Diseño de tapa: .CLACSO

Diseño interior: Eleonora Silva

El fenómeno de la Economía Popular en Argentina

Definición, cuantificación
y políticas públicas

Andrés Cappa, Pablo Wahren y Romina Chuffardi
(Coords.)

Andrés Cappa, Sandra Sterling Plazas, Julieta
Campana, Ernesto Mate, Lucas Terranova, Ariel
Bertellotti, María Gimena Cánepa y Luciana Gutiérrez
(Autores)



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Pablo Vommaro - Director Ejecutivo

Gloria Amézquita - Directora Académica

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Producción Editorial

Valeria Carrizo y Darío García - Biblioteca Virtual



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

El fenómeno de la Economía Popular en Argentina: definición, cuantificación y políticas públicas (Buenos Aires: CLACS marzo de 2026).

ISBN .978-631-308-239-1



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Índice

Resumen ejecutivo.....	9
Introducción	11
El marco: las causas estructurales de la fragmentación laboral.....	13
Qué es la Economía Popular y por qué tiene sentido diferenciarla de otros segmentos.....	15
La “Economía Popular” en números	25
Lineamientos para una estrategia de política pública	37
Bibliografía.....	43
Sobre los autores y las autoras	47

Resumen ejecutivo

Este documento introduce un debate sobre la caracterización del mundo laboral en Argentina, enfocándose en la “Economía Popular” (EP) y las políticas públicas necesarias para su integración y formalización. El mercado laboral argentino se define por su heterogeneidad estructural y segmentación, una característica de los países subdesarrollados que implica profundas diferencias de productividad entre sectores.

En este marco, la EP se conceptualiza como un segmento productivo trabajo-intensivo, predominantemente cuentapropista (sin patrón), de baja productividad y escala, en el que se insertan trabajadores excluidos del sector formal. Es la “economía de los excluidos”, que surge de forma compulsiva como resistencia económica frente a la exclusión social y la imposibilidad de acceder a un empleo digno. Se distingue de la “Economía Social” porque el trabajo en la EP no es una elección voluntaria, sino una necesidad, y se opone a narrativas que la asocian con el emprendedurismo sin reconocer su precariedad. Abarca un amplio abanico de actividades heterogéneas, desde la recolección de residuos hasta la agricultura familiar.

En términos cuantitativos, para 2023 se estiman 3,9 millones de trabajadores y trabajadoras de la EP (19,1% de la Población Económicamente Activa - PEA). Al incluir asalariados no registrados, la

“EP Amplia” totaliza 6,56 millones de trabajadores y trabajadoras, representando el 32% de la PEA. El segmento más vulnerable, la “EP No Registrada”, constituye el 50% de la EP y el 10% de la PEA. La EP exhibe un carácter estructural y una rigidez a la baja en períodos de auge económico. La probabilidad de que un trabajador de la EP transicione a un empleo asalariado formal es extremadamente baja (solo 3% entre 2016 y 2022), lo que subraya la ineficacia de las políticas de inserción laboral tradicionales que buscan “transformar planes en trabajo genuino”.

La magnitud y estabilidad de la EP exigen políticas públicas específicamente diseñadas, ya que el crecimiento económico por sí solo no la absorberá al interior del mercado laboral formal. Se propone complementar las políticas de crecimiento con programas de trabajo (ej. compras públicas, inversión en infraestructura) y políticas de ingreso de amplio alcance (transferencias monetarias que complementen ingresos infra-productivos). Es fundamental avanzar en la formalización de las actividades de la EP, garantizando derechos fundamentales y condiciones dignas mediante un plan nacional de desarrollo que incluya el desarrollo técnico-productivo de las ramas de la EP.

Se plantea la necesidad de un sistema mixto que incluya: 1) un ingreso de base garantizado sin contraprestación (Salario Básico Universal) que asegure un mínimo vital, y 2) una comunidad sólidamente organizada en base al trabajo para los excluidos del mercado privado, donde experiencias recientes como el programa Potenciar Trabajo, si se mejora su implementación, son valiosas. Para su mejora, es crucial clarificar los derechos y obligaciones de los beneficiarios y beneficiarias, así como mejorar los mecanismos de control y transparencia en el territorio.

Introducción

El presente documento tiene como propósito aproximarse a una caracterización conceptual acerca del fenómeno de la “Economía Popular”, así como a una definición operativa que permita cuantificar a la población incluida dentro de este universo en Argentina. A su vez, busca exponer algunas reflexiones en torno al desarrollo de políticas públicas adecuadas para la inclusión de este sector social y plantear algunos interrogantes acerca de la estrategia a adoptar para su integración y formalización definitiva, en el actual mundo laboral.¹

¹ Una versión más extensa de la investigación que sustenta este trabajo será publicada próximamente en el libro “La Economía Popular en Argentina”, a partir del trabajo conjunto entre el OCEPP/Fundación DHI y la Fundación Friedrich Ebert (FES).

El marco: las causas estructurales de la fragmentación laboral

El mercado laboral argentino detenta características de heterogeneidad y segmentación (Chena y Pérez Candreva, 2008; Donza, Poy y Salvia, 2022; Salvia, Poy y Vera, 2016). Desde este enfoque, la estructura ocupacional heterogénea se encuentra determinada por una estructura productiva heterogénea, característica de los países subdesarrollados.

El concepto de heterogeneidad estructural refiere a un rasgo del capitalismo en países periféricos: la existencia de saltos discretos de productividad entre distintos sectores productivos. No se trata de simples diferencias de grado sino de profundas grietas al interior de la estructura productiva de un país.

Por el lado de la oferta, la lenta y desigual difusión del progreso técnico profundiza las desigualdades sectoriales (Pinto, 1970). Por el lado de la demanda, la introducción de sectores modernos capitalistas genera una masa salarial que modifica los patrones de consumo, con altos contenidos importados y accesibles solo a un nicho de consumidores. Al mismo tiempo, este proceso genera una presión sobre la balanza de pagos (escasez crónica de divisas) que desemboca en crisis cíclicas.

Este enfoque estructural permite comprender por qué la absorción de la fuerza de trabajo en el sector “moderno” (capitalista de alta productividad) es baja y, en cambio, crece el empleo en las actividades tradicionales de baja productividad. Así, se conforma un segmento productivo que funciona de forma permanente con niveles de productividad, salarios y ganancias superiores al resto, sin traccionar mejoras generalizadas.

En suma, a la estructura productiva heterogénea le corresponde una estructura ocupacional igual de fragmentada. La conformación de segmentos implica la existencia de barreras que impiden la transición de los trabajadores y trabajadoras entre diferentes estratos, entre los que se pueden destacar dos extremos: por un lado, un sector asalariado de alta productividad e ingresos, con acceso a la seguridad social y protección del marco legal; por el otro, un sector predominantemente cuentapropista (sin patrón) de baja productividad e ingresos, que suele funcionar bajo condiciones precarias, de exclusión social.

Esta situación se encontraba ya presente durante el período de industrialización por sustitución de importaciones que atravesaron los países latinoamericanos promediando el siglo XX, pero luego fue profundizada con el auge del neoliberalismo. Sin embargo, sin negar la incidencia de las transformaciones regresivas introducidas en las últimas décadas, nos interesa remarcar que ya en los años sesenta, en pleno auge del patrón de industrialización sustitutivo de importaciones y antes de la aparición del neoliberalismo, los debates teóricos de la época reflejaban la presencia de amplias porciones de la población excluida de los segmentos productivos “modernos”, en la marginalidad.

Qué es la Economía Popular y por qué tiene sentido diferenciarla de otros segmentos

En este marco, el concepto de “Economía Popular” (EP) se emparenta al de “Sector Informal” (ver recuadro), en tanto no refiere a una categoría ocupacional sino a un segmento o estrato productivo que puede abarcar una amplia gama de sectores productivos de bienes y servicios, tanto intermedios como finales. Asimismo, desde esta perspectiva categorías como trabajo “sin derechos”, “no registrado” o “precario” describen las condiciones de trabajo, pero no son exclusivas de la EP como segmento productivo y, por ende, no son definitorias del concepto. Finalmente, la EP se distingue también de otros segmentos productivos por las características socioeconómicas de los trabajadores y trabajadoras que la integran: la EP es la “economía de los excluidos” (Pérsico y Grabois, 2014).

Ambas condiciones, las características del segmento productivo y la exclusión de los trabajadores, definen a la EP. Es justamente su carencia de derechos laborales lo que los ha llevado a organizar gremialmente la actividad en torno a la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), partiendo del reconocimiento primario de este colectivo como trabajadores. Esta reivindicación, en apariencia trivial, es de crucial relevancia en la práctica. Cuando

no es ignorada por los decisores de la política pública, es frecuente que estas se aproximen a la población que integra la EP en tanto “personas vulnerables”, pero no en calidad de trabajadores y trabajadoras que realizan una actividad productiva. Asimismo, a excepción de las políticas públicas que han surgido desde la propia organización de la EP, los programas estatales suelen omitir la dimensión productiva como determinante de la exclusión. Esto se refleja en la práctica en un sesgo hacia políticas sociales en detrimento de políticas de desarrollo productivo. Por el contrario, las relaciones productivas y comerciales entre la EP y el resto de los segmentos económicos resultan determinantes de las condiciones de trabajo en la EP y la potencial mejora de las condiciones de vida en términos generales.

Las características productivas de la EP son similares a las del sector informal urbano (OIT, 1972; Souza y Tokman, 1976; PRE-ALC, 1978): baja productividad y escala, tecnología trabajo-intensiva, predominancia del cuentapropismo y la propiedad familiar o comunitaria de los medios de producción, limitada capacidad de acumulación, ingresos relativamente bajos e inestables (en ocasiones complementados con transferencias estatales), sin reconocimiento institucional de las unidades productivas, con presencia en mercados competitivos en donde los productores individuales son tomadores de precios.

Además de los criterios “objetivos” -relacionados con las condiciones económicas de la actividad productiva- que delimitan el sector, pueden destacarse también características socioculturales. Si bien estas no refieren a aspectos exclusivos de la EP, afectan transversalmente -en mayor o menor grado- a las personas que realizan actividades en el marco de la misma: inseguridad habitacional, existencia de importantes grupos de población migrante, entre otras.

Los trabajadores y trabajadoras de la EP están precarizados desde el punto de vista de los derechos, excluidos desde lo institucional y explotados desde lo económico. Este fenómeno trasciende

ampliamente el problema del trabajo asalariado no registrado y la desocupación.

Se trata de un sujeto que se ha forjado una forma de sobrevivir de manera compulsiva. La EP engloba aquellos procesos de producción, circulación e intercambio de bienes, servicios y otros frutos del trabajo humano, inmersos en la cultura popular, que nacen en los intersticios y periferias, urbanas y rurales, como espontánea resistencia económica frente a la exclusión social y al fin del trabajo asalariado formal como paradigma. Surge como un reflejo ante la necesidad y frente a la imposibilidad de acceder al empleo. Es así que con el concepto de EP hacemos referencia a “la economía de los excluidos”, que se han inventado su propio trabajo con los pocos medios que tuvieron a su alcance. En su seno se desarrollan todas las actividades productivas que garantizan la supervivencia de los pobres ante la incapacidad del mercado para ofrecerles un trabajo digno y bien remunerado.

Esta definición implica no idealizar los valores y prácticas populares actuales. El trabajo en la EP no se trata de una elección voluntaria, sino que surge como un reflejo ante la necesidad y frente a la imposibilidad de acceder al empleo formal con condiciones de trabajo dignas, lo cual dista del grueso de las experiencias de la denominada “Economía Social”. Los relatos que asocian la EP con el emprendedurismo o el cooperativismo invisibilizan la situación de clase y crean una ficción liberal en torno a los problemas estructurales del mercado de trabajo. Si bien existen cooperativas en la EP, se trata de procesos complejos, contruidos a partir de la voluntad organizativa y un gran esfuerzo militante, no como producto de un desarrollo “natural” del sector (Pastoriza y Chuffardi, 2023).

La desregulación, desprotección, precariedad y parainstitucionalidad de las relaciones laborales son las caras distintivas de la EP, privando a un inmenso universo de trabajadores y trabajadoras de los derechos más elementales: la sindicalización, un ingreso mínimo, cobertura de salud, jubilaciones dignas, aguinaldo,

seguro contra accidentes personales, licencias laborales, vacaciones y otros tantos derechos conquistados.

En síntesis, definimos a la “Economía Popular” como un segmento productivo trabajo-intensivo, predominantemente cuentapropista (sin patrón) de baja productividad y escala, en el que trabajadores excluidos del sector formal desarrollan sus actividades.

Así definida, la EP abarca un conjunto enormemente heterogéneo de actividades con características muy disímiles entre sí: la recolección de residuos urbanos, la agricultura familiar, la comercialización informal en la vía pública y medios de transporte, la producción textil, actividades socio comunitarias y otras ramas de actividad.

El Sector Informal y la precariedad laboral

Este concepto fue originalmente planteado por Hart (1973), quien agrupó como “sector informal” al autoempleo llevado a cabo como estrategia de supervivencia despojada de una racionalidad económica claramente organizada. Cabe notar que el carácter informal no está asociado al sujeto, sino a la actividad, ya que una misma persona puede realizar trabajos formales e informales a la vez.

En contraste con la noción de masa marginal, que ubicaba a esta población dentro de los desocupados, el sector informal pone el acento en el trabajo que esta población realiza para sobrevivir. Pero no son solo actividades que generan ingresos de supervivencia, sino también trabajos que contribuyen al producto total de la economía, dado que gran parte de la producción generada en este sector es comercializada por fuera del propio sector informal. Por lo tanto, pese a su baja productividad, el sector informal crea valor y genera ingresos.

Así, en los años siguientes la OIT adopta el concepto de Sector Informal Urbano (SIU) y define sus características, inaugurando una extensa literatura sobre la informalidad, con diversos enfoques: predominantemente cuentapropista, con capacidad de acumulación restringida, organización formal de la producción escasa o nula, de pequeña escala, con tecnología trabajo intensiva, sin poder de fijación de precios, con ingresos bajos e inestables (OIT, 1972; Souza y Tokman, 1976 y PREALC, 1978).

De esta forma, la dualidad formal/informal implica una continuación teórica explícita del concepto de heterogeneidad estructural, profundizando la caracterización de la forma en que se ejecuta el trabajo en el sector informal: “esta concepción de un mercado del trabajo formal estratificado permite visualizar el sector informal como el último eslabón en la jerarquización de la actividad económica establecida por la heterogeneidad estructural” (PREALC, 1978, p. 28).

El debate en torno a la informalidad —y la propia mirada de la OIT al respecto— en las décadas siguientes fue mutando hacia la cuestión del empleo informal, el cual no se refiere a un sector productivo sino a cualquier empleo que tenga características de precariedad o desprotección por no estar sujetos a la legislación laboral, independientemente del sector en el cual se desempeñen (Fernández Massi, 2015).

Por su parte, la precarización laboral es un fenómeno transversal al conjunto de los trabajadores y trabajadoras. El concepto de precarización refiere a la degradación de las condiciones de una relación salarial y su apartamiento de las características que definen al empleo clásico (Pok, 1992). Se destacan dos grandes formas de precariedad: a) el trabajo no registrado y, por ende, no protegido (incluidas las relaciones asalariadas encubiertas bajo figuras de simplificación tributaria, como en la Argentina el régimen de Monotributo); y b) el empleo regulado legalmente con degradación en la protección, incluso dentro del universo del trabajo asalariado formal (contratos a término, a tiempo parcial, entre otros). 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 del “trabajo no registrado” (en ocasiones llamado “informal” pero referido al trabajo asalariado) y éste, con el fenómeno de la “Economía Popular”.

De este modo, hemos definido a la EP como un sector productivo predominantemente cuentapropista, en el que existen y se desarrollan experiencias de organización colectiva de fuerte componente comunitario y popular. A su vez, este universo admite situaciones de pequeños emprendimientos con trabajo asalariado informal, aunque la línea de demarcación operativa sea difícil de determinar con precisión quirúrgica.

En este sentido, siguiendo el criterio planteado por Pérsico y Graboïs (2014), la línea de demarcación entre la EP y el fraude

laboral ante la presencia de unidades productivas con empleo asalariado no registrado depende de un factor difícil de observar y medir: la sustentabilidad económica de la empresa. Así, si la unidad productiva funciona “en chancletas” y no tiene posibilidad de afrontar el costo de registrar a sus trabajadores, pertenecería entonces a la EP. En cambio, cuando la empresa no formaliza a sus trabajadores teniendo la posibilidad económica de hacerlo, es una unidad que no pertenece a la EP.

La definición operativa de este universo de la EP que incluye trabajo asalariado, al que llamaremos “EP amplia” en su estimación cuantitativa, se justifica principalmente en la utilidad de delimitar un segmento productivo para el que tenga sentido una determinada estrategia en términos de mejora de las condiciones de trabajo, que incluya una cierta orientación de política pública hacia el sector, diferenciada de otros sectores.

De manera análoga, la EP como segmento específico diferenciado del genérico MIPyME (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) también tiene un sentido práctico. A modo de ejemplo, carecería de sentido plantear una misma estrategia sindical o de política pública frente a una empresa que obtiene una ganancia media – apropiada por un capitalista– sobre la base del no registro de su fuerza de trabajo a quienes se les niegan derechos básicos, que a un emprendimiento que no tiene ninguna posibilidad económica de operar “en blanco”, donde predominan lazos familiares o de trabajo eventual con medios de producción extremadamente básicos (como la venta ambulante o en ferias barriales y la recolección de residuos sólidos). En el primer caso, existen organizaciones sindicales “clásicas” y es deber del Estado controlar el cumplimiento de las leyes laborales. En el segundo caso, los trabajadores, o bien no tienen un patrón a quien reclamar, o bien no tiene sentido práctico que lo hagan, y el Estado en lugar de perseguirlos, debe adoptar estrategias acordes a la naturaleza del sector con miras a mejorar las condiciones laborales y asegurar el cumplimiento de sus derechos como trabajadores y trabajadoras.

De igual modo, una segunda delimitación conceptual refiere al hecho de que tampoco resultaría acertado incluir a las unidades productivas con trabajadores asalariados informales dentro de una política pública pensada para “el núcleo duro” de la EP. Esto se explica debido a que la misma se compone de trabajadores y trabajadores que han forjado una forma de sobrevivir de manera compulsiva, a partir del desarrollo de actividades productivas de forma precaria y sin acceso a derechos laborales, pero que garantizan su supervivencia.

La EP tiene características específicas que la distinguen del amplio espectro de MIPyMEs que, en economías subdesarrolladas como la argentina, suelen ser predominantes tanto en términos del empleo como del valor de producción. Como se ha mencionado previamente, la estructura productiva dominada por MIPyMEs de baja productividad es una de las características definitorias de dicho subdesarrollo (Sunkel y Paz, 1970). Sin embargo, no toda MIPyME es una unidad productiva de la EP y, de hecho, una porción importante de la EP no está ni siquiera constituida formalmente como una empresa.

Otro aspecto de gran relevancia para pensar una estrategia de política pública frente al sector remite a la relación que se establece entre la EP y el resto de la economía. En este punto, el enfoque que mejor se adapta a la experiencia argentina es el de subordinación heterogénea con el sector formal (Tokman, 1978), en tanto se reconoce que ciertas ramas de la EP puedan presentar algún grado de integración en las cadenas de valor formal. Mientras que algunas actividades de la EP como el comercio ambulante o el trabajo disperso de cartoneros individuales no agrupados en cooperativas tienen un funcionamiento más cercano al que describe el enfoque de la marginalidad (subordinación con autonomía), otras presentan un grado de integración importante en cadenas de valor -como la agricultura familiar y la confección textil- y por ende se asemejan a la relación de explotación indirecta (subordinación en condiciones de integración al sector formal). A través de la subcontratación

de algunos procesos productivos, las empresas del sector formal pueden captar excedentes a través de explotar la mano de obra del sector informal de manera indirecta, sin establecer una relación laboral con estos trabajadores y trabajadoras, sino a través de la fijación de precios de los bienes o servicios subcontractados a las empresas del sector informal. Se destaca en particular el caso de la producción textil y la comercialización de alimentos (de relevancia para la EP), pues los vínculos son generalmente directos con los productores del sector formal o con los mayoristas.

Asimismo, la posibilidad de inserción funcional de la EP en cadenas de valor, así como el análisis de los mecanismos de explotación que el sistema les impone a los trabajadores y trabajadoras del sector resultan relevantes para definir la orientación de las políticas públicas y de la propia estrategia política y reivindicativa del sector (Bertellotti y Cappa, 2021; Bertellotti, Fara y Fainstein, 2019). La política pública orientada a la EP es diferente si se la considera una masa marginal de trabajadores y trabajadoras que opera como un sector autónomo, sin posibilidad de integración al sector formal y a-funcional al modo de producción imperante o, por el contrario, si se la piensa como un segmento productivo subordinado en una cadena de valor formal.

Mientras que la idea de masa marginal refleja apropiadamente la realidad de millones de trabajadores excluidos que se inventan su propio trabajo para sobrevivir en condiciones autónomas y de extrema precariedad, tanto el recorrido de la organización de las cooperativas de recolectores urbanos como el de la constitución de los centros productivos de indumentaria e integración comunitaria, comúnmente denominados “polos textiles”, muestran el camino de la integración (subordinada), aun partiendo de las condiciones de mayor exclusión imaginables.

En suma, el abordaje conceptual desde el enfoque del sector informal permite identificar a la EP como un segmento productivo con características propias en cuanto a los determinantes de su existencia, su rol en la acumulación de capital y su funcionamiento.

Por tanto, habilita pensar de qué manera pueden mejorarse las condiciones de trabajo y de vida en el sector, lo que puede aportar a la orientación reivindicativa sindical y política y las estrategias de política pública más adecuadas.

No se trata entonces de generar trabajo para un ejército de reserva desocupado, sino de combinar políticas de desarrollo productivo y de transferencias de ingreso hacia un segmento subordinado económicamente que es sustento de millones de trabajadores y trabajadoras.

La “Economía Popular” en números

Si bien existen matices, en las diversas estimaciones disponibles el factor común es la centralidad del trabajo cuentapropista (“sin patrón”). Aunque esto no refleja la realidad de la organización del trabajo, es cierto que en Argentina no existen herramientas de registro de los trabajadores y trabajadoras de este sector más allá del régimen simplificado para pequeños contribuyentes denominado “Monotributo”. Sin embargo, en algunos casos las estimaciones disponibles incluyen también algunos segmentos de trabajadores asalariados como parte del universo de la EP.

Cuadro 1. Estimaciones cuantitativas de la EP.

Metodología de medición	Arango, Chena y Roig (2017)	Salvia, Poy y Donza (2018)	Pissaco (2019)	CITRA (2021)	Chena (2022)	OCEPP (2019)	OCEPP (2023)*
Incorporación de segmentos asalariados	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Incorporación de trabajadores desocupados	NO	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
Delimitación de ingreso máximo	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO
Incorporación de criterio de calificación (no profesionales)	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Cantidad estimada (expandida a población total urbana)	4,2 millones	3,9 millones	4,2 millones	5,9 millones	8,3 millones	4,2 millones	4 millones
Porcentaje de la PEA	25%	19%	24%	31%	39%	21%	20%
Período de la estimación	2014-III	2017-I	2017-I	2022-I	2021-III	2019-II	2022-IV

Fuente: elaboración propia en base a Fernández Álvarez et al (2021), Natalucci et al (2021) y fuentes citadas en el Cuadro.

*La estimación corresponde a la publicada en el Monitor de la Economía Popular - julio 2023, cuya metodología fue previamente desarrollada en OCEPP (2021).

Partiendo del concepto de EP expuesto, la definición operativa que se propone en esta sección refiere a la estimación cuantitativa de los trabajadores que pertenecen a este segmento productivo.

En este sentido, desde el punto de vista de la estadística pública disponible en el país, la inserción laboral en la EP se identifica como equivalente al cuentapropismo y a los “Trabajadores Familiares sin Remuneración (TFSR)” sin calificación profesional. En este sentido, esta delimitación resulta asimilable a lo que Alfageme, Salvia y Poy (2023) denominan “trabajadores por cuenta propia informales” dentro del “Sector Micro informal”. Cabe remarcar que la informalidad no refiere al registro de la relación laboral sino a las características del segmento productivo y las condiciones de trabajo que en él se desarrolla, lo que remite al concepto de “Sector Informal” desarrollado previamente.

A fin de dar cuenta del segmento de la EP conformado por pequeños emprendimientos con trabajo asalariado informal, se incorpora la definición operativa de “EP Amplia”, que incluye una porción de trabajadores y trabajadoras bajo relación de dependencia y una porción de los auto percibidos “patrones” de bajos ingresos. Como se mencionó, esta ampliación del universo de la EP apunta a identificar un segmento productivo indistinguible de la EP estrictamente cuentapropista en términos de la estrategia política (tanto en un sentido amplio como en materia de políticas públicas concretas) para la mejora de las condiciones de trabajo.

En términos operativos, se opta entonces por incluir a tres subgrupos: i) asalariados no registrados sin calificación profesional que desarrollan su labor en establecimientos de hasta tres trabajadores, ii) asalariados no registrados cuya ocupación principal es un programa de empleo, y iii) patrones sin calificación profesional que se desempeñan en establecimientos de hasta tres trabajadores (incluido el patrón) y pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso de la ocupación principal. De esta forma, se intenta aproximar la captación de pequeños emprendimientos informales en los que la

distinción entre el “patrón” y los trabajadores es difusa y endeble, y de beneficiarios de planes de empleo.

La definición operativa de la EP no contempla un límite en los ingresos de los trabajadores, lo que se justifica a partir de la elevada volatilidad de los ingresos del sector (OCEPP, 2021). En contraste, la estimación cuantitativa de la EP Amplia sí incluye un límite superior de ingresos para los patrones y en el caso de los asalariados informales la estimación se presenta abierta según el decil de ingresos de la ocupación principal. De esta forma, puede aproximarse el segmento de menor productividad dentro de los pequeños establecimientos que contienen trabajo asalariado a través del recorte de los dos primeros quintiles de ingreso. Se opta por esta medida relativa de los ingresos en lugar de una comparación con un indicador absoluto (como el Salario Mínimo, Vital y Móvil) para evitar el sesgo introducido por la subdeclaración de los ingresos personales en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Por otra parte, a diferencia de las estimaciones alternativas que incluyen al empleo doméstico, en este caso se excluye a este sector para evitar solapar la definición de EP con casos de fraude laboral, perpetrado mayormente no por empresas sino por personas físicas que contratan este servicio para sus propios hogares.

Al interior de la EP se distinguen a su vez dos subgrupos. La “EP Núcleo” (no inscrita en el régimen general para pequeños contribuyentes conocido como “Monotributo”) y la EP que sí está inscrita en dicho régimen tributario, utilizando información del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS).² Esta distinción permite identificar al subconjunto de trabajadores más vulnerable dentro de la EP en términos de cobertura de la seguridad social (salud y previsión social). Asimismo, dentro de la “EP Núcleo” se distingue

² Desde diciembre de 2023 el antiguo Ministerio fue disminuido a Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al interior del Ministerio de Capital Humano. La metodología de estimación de la “EP Núcleo” puede consultarse en OCEPP (2021).

a quienes están inscriptos en el régimen especial del “Monotributo Social” y quienes no tienen ningún tipo de registro laboral. A este último subgrupo lo denominamos “EP No Registrada”.

Cuadro 2. Definiciones operativas de la inserción laboral en la EP

CONCEPTO	DEFINICIÓN OPERATIVA
Economía Popular	Cuentapropistas y TFSR sin calificación profesional
Economía Popular Núcleo	Trabajadores de la Economía Popular no inscriptos en el régimen general del Monotributo
EP Núcleo Monotributista Social	Trabajadores de la EP Núcleo inscriptos en el régimen especial del Monotributo Social
EP Núcleo No Registrada	Trabajadores de la EP no registrados en ningún régimen tributario / de la seguridad social contributiva
Economía Popular Amplia	Trabajadores de la Economía Popular + Asalariados no registrados sin calificación profesional en establecimientos de hasta 3 trabajadores. + Asalariados no registrados cuya ocupación principal es un programa de empleo. + Patrones sin calificación profesional en establecimientos de hasta 3 trabajadores pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso de la ocupación principal

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 3 se presenta la cantidad de trabajadores y trabajadoras de la EP y la proporción que representan sobre la PEA. Para arribar a las cantidades absolutas de trabajadores y trabajadoras de la EP se realiza una extrapolación de la cantidad de personas informada en la EPH a la población urbana total del país proyectada por el INDEC.³ Se estiman 3,9 millones de trabajadores de la EP en 2023, lo que representa un 19,1% de la PEA. A este universo se le suman 2,2 millones de patrones y asalariados no registrados (10,7% de la PEA) para conformar la “EP Amplia”, que totaliza 6,1 millones de trabajadores y trabajadoras (29,8% de la PEA).

³ Esta extrapolación permite obtener una aproximación a la cantidad total de personas de la EP en centros urbanos, pero implica la introducción de un supuesto fuerte: que la EPH es representativa de la totalidad de la población urbana, cuando en realidad representa aproximadamente el 70% de la misma.

Al abrir la cantidad de asalariados de la “EP Ampla” según el decil de ingreso de la ocupación principal, se aprecia que 82% del total pertenece a los primeros cuatro deciles de ingreso (Gráfico 1). En este sentido, si se quisiera acotar este subgrupo de la “EP Ampla” para aproximar el universo a aquellos establecimientos de menor productividad, la cantidad de trabajadores y trabajadoras de la “EP Ampla” se reduciría a 5,7 millones (27,9% de la PEA).

Cuadro 3. Cantidad de trabajadores y trabajadoras de la EP.

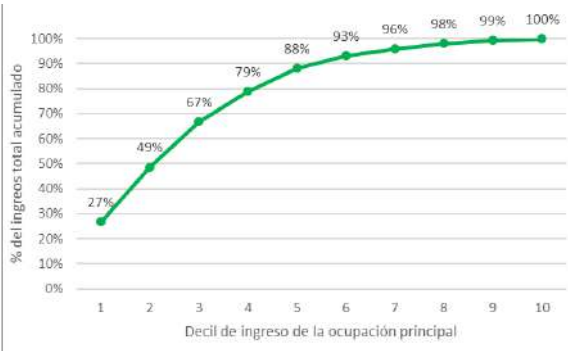
Trabajadores/as	2023-I	2023-II	2023-III	2023-IV	Promedio 2023	
					Cantidad	% de la PEA
Economía Popular	3.865.377	3.922.728	3.862.387	4.026.862	3.919.338	19,1%
(+) Asalariados no registrados de la EP Ampla*	2.057.922	2.062.633	2.041.069	2.164.983	2.081.652	10,1%
1er y 2do quintil de ingresos	1.720.938	1.688.773	1.663.433	1.749.354	1.705.625	8,3%
3er a 5do quintil de ingresos	336.983	373.861	377.636	415.629	376.027	1,8%
(+) Patrones de la EP Ampla**	105.413	110.723	102.925	119.440	109.625	0,5%
(=) Economía Popular Ampla	6.028.711	6.096.084	6.006.382	6.311.285	6.110.616	29,8%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

* Sin calificación profesional, en establecimientos de hasta 3 trabajadores o cuya ocupación principal es un plan de empleo.

** Sin calificación profesional, en establecimientos de hasta 3 trabajadores y pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso de la ocupación principal.

Gráfico 1. Asalariados no registrados de la EP Ampla según decil de ingreso de la ocupación principal. Año 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

En el siguiente esquema se aprecia que la EP representa 91% del trabajo cuentapropista, mientras que el segmento asalariado de la “EP Amplia” abarca el 51% del total del trabajo asalariado no registrado (40% si se consideran solo los asalariados de la “EP amplia” de bajos ingresos). Asimismo, se observa que dos tercios de los trabajadores y trabajadoras de la EP pertenecen al subgrupo “Núcleo” y la “EP No Registrada” representa tres cuartas partes de la “EP Núcleo”. Estas cifras muestran que el segmento más vulnerable dentro de la EP (la “EP no registrada”) representa el 50% de la EP y abarca al 10% de la PEA.

En una mirada de largo plazo, la EP considerada como segmento ocupacional muestra un piso de 16,4% de la PEA en 2011, para luego retomar una senda ascendente hasta representar el 19,4% de la PEA y el 20,6% de la población ocupada en el cuarto trimestre de 2023, lo que implica un peso relativo de la EP superior al de 2019 (Gráfico 2).

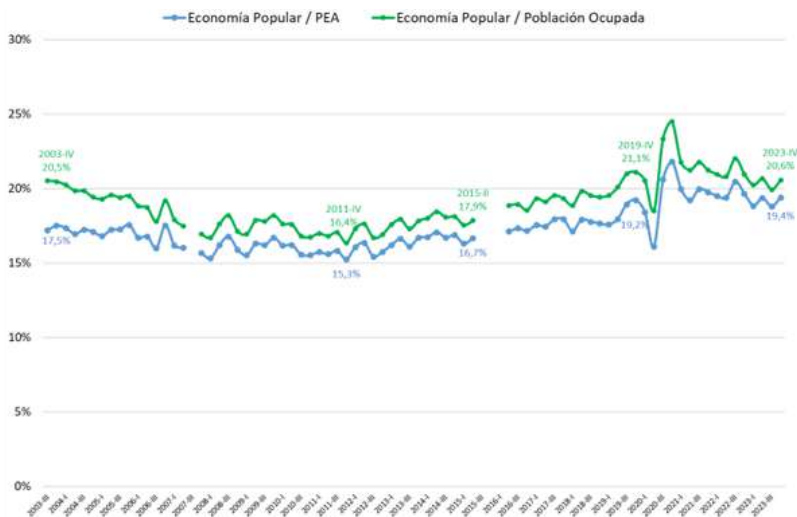
Esta evaluación da cuenta del carácter estructural de la EP, cuya variación se encuentra relativamente desprendida del ciclo económico o, al menos, muestra una clara rigidez hacia la baja en momentos de auge. Al respecto, el crecimiento de la tasa de ocupación de la post pandemia no se correlaciona con una disminución del peso relativo de la EP.

Esquema 1. Árbol de Situación Ocupacional. Año 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

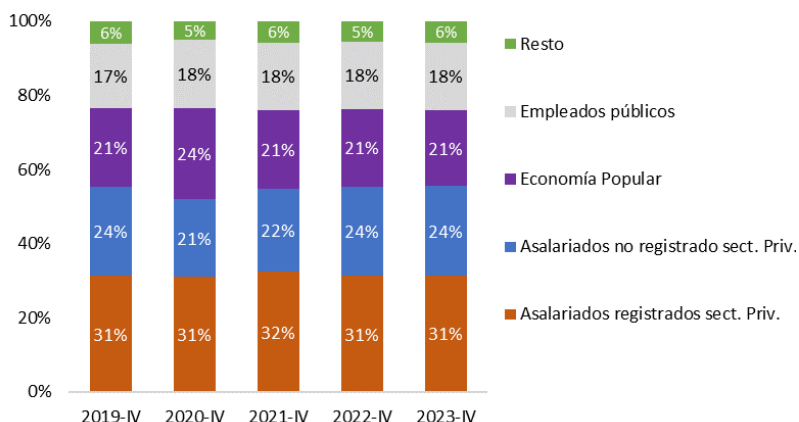
Gráfico 2. Economía Popular en porcentaje de la Población Económicamente Activa y de la Población Ocupada. 2003-III - 2023-IV.



Fuente: OCEPP en base a EPH.

Al analizar la evolución reciente de la estructura ocupacional distinguiendo EP, empleo público y asalariados registrados y no registrados del sector privado (Gráfico 3), se aprecia que las participaciones de cada segmento en el cuarto trimestre de 2023 son muy similares a las vigentes en el cuarto trimestre de 2019, previo a la pandemia. Así, la EP y los asalariados informales representan, en conjunto, 45% de la Población Ocupada. Esta rigidez en la estructura ocupacional contrasta con la plasticidad del PIB, que en ese período acumuló un aumento de 4,4% a precios constantes.

Gráfico 3. Estructura ocupacional según segmentos. 2019-IV - 2023-IV



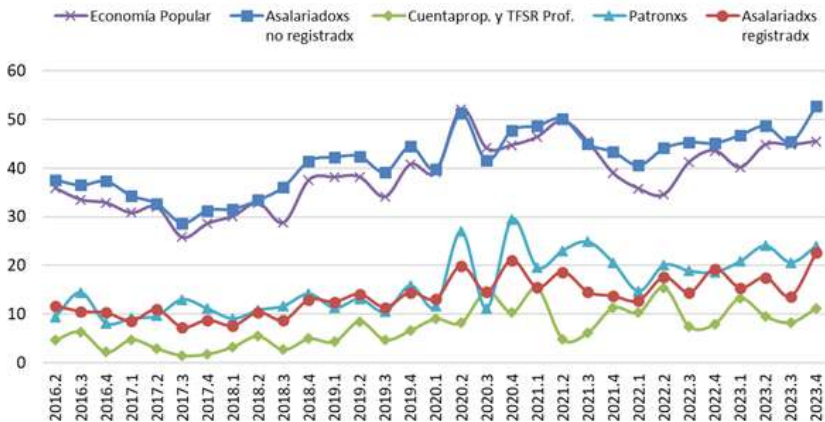
Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

En este marco, el diseño tradicional del sistema de protección social no logra garantizar un ingreso mínimo vital a toda la población, dando lugar a elevados índices de pobreza incluso entre trabajadores con actividad laboral plena. Este fenómeno, que la bibliografía anglosajona define como *working poor*, central en la EP, remite a la situación de quienes no se ven impedidos para trabajar por problemas de salud, discapacidad, vejez o desempleo (total o parcial), pero que, sin embargo, no logran obtener ingresos suficientes para sostener un umbral mínimo de consumo, que les permita acceder a una canasta básica de bienes y servicios.

El crecimiento de la actividad económica y la ocupación en la salida de la pandemia no fue suficiente para evitar el aumento de la pobreza. Los indicadores en el último trimestre de 2023 dan cuenta de una situación de cuasi pleno empleo. Las tasas de actividad y de empleo fueron las más elevadas desde 1982 (la totalidad de la serie disponible); la tasa de desocupación fue la menor desde la década del ochenta; y la tasa de subocupación demandante se registró en niveles similares a los de 2015, es decir, relativamente bajos en términos históricos.

En este sentido, desde mediados de 2022 la evolución de la pobreza se desprende del ciclo económico, dado que la incidencia de la pobreza es mayor al mismo tiempo que la economía nacional crece. En efecto, del 34,6% en 2022-II, menor valor desde 2018, se pasa a una tasa del 44,5% para el último trimestre de 2023, sensiblemente por encima de los vigentes antes de la pandemia. Asimismo, en el Gráfico 4 se reflejan dos grandes agrupamientos en cuanto a la tasa de pobreza: por un lado, los asalariados registrados, patrones, cuentapropistas y trabajadores familiares profesionales; por el otro, la EP y los asalariados no registrados.⁴ Si bien para ambos grupos la incidencia de la pobreza es creciente en el tiempo, están diferenciados por el hecho de que las tasas promedio de los segundos son prácticamente el doble que las de los primeros.

Gráfico 4. Tasa de pobreza de ocupados según categorías ocupacionales. 2016-II - 2023-IV.



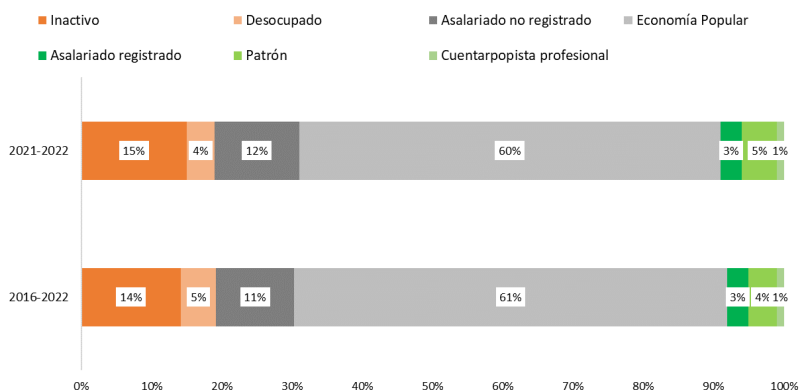
Fuente: elaboración propia en base a EPH.

⁴ Lo definitorio para la condición de registro fue la respuesta a la pregunta por el descuento jubilatorio (PP07H en EPH). Dado que este interrogante solo rige para asalariados en la encuesta, hemos mantenido la división únicamente para esta categoría ocupacional.

Otro aspecto de gran relevancia es la dinámica de las transiciones entre las diferentes categorías ocupacionales. En particular, interesa en este caso las transiciones que empíricamente se producen desde la EP hacia otras situaciones. En concreto: ¿qué tan probable es que un trabajador o trabajadora de la EP pase a desempeñarse como asalariado formal?

A partir de los microdatos de la EPH es posible analizar las transiciones en la categoría ocupacional para una misma persona encuestada en el tiempo. Como resultado, se verifica la inestabilidad de las inserciones laborales vinculadas a la EP, lo que se evidencia en las altas probabilidades de tránsito hacia otros sectores/inactividad/desempleo y la baja probabilidad de transición desde la EP hacia el empleo asalariado formal (Gráfico 5). Así, durante el período 2016-2022 solo el 3% de los trabajadores de la EP transicionan hacia empleos asalariados formales, mientras que las probabilidades de mantenerse en EP o de pasar a la asalarización no registrada asciende al 72%. Estos resultados no se modifican al realizar el mismo ejercicio focalizado en el período 2021-2022 (período de alto crecimiento del PIB y reducción del desempleo).

Gráfico 5. Probabilidades de transición de trabajadores de la EP hacia otras categorías ocupacionales. 2016-2022 y 2021-2022.



Fuente: Terranova y Cappa (2023).

Esta evidencia es coherente con que todos los intentos de política pública orientados a la incorporación en empleos asalariados de titulares de programas con transferencias monetarias condicionadas hayan fracasado o alcanzado bajísimo impacto en lo relativo a su alcance.⁵

⁵ Puede mencionarse el Plan “EMPALME” durante la presidencia de Mauricio Macri, así como también, durante la presidencia de Alberto Fernández el “POTENCIAR EMPLEO”, creado por RESOL-2022-410-APN-MDS como línea de acción del programa “Potenciar Trabajo” y encuadrado en el espíritu del Decreto N° 711/2021, y el Programa “PUENTE AL EMPLEO” (Decreto 551/2022).

Lineamientos para una estrategia de política pública

La enorme magnitud y relativa estabilidad de este segmento ocupacional debe alertar acerca de la necesidad de implementar políticas públicas específicamente diseñadas para afrontar los desafíos del sector.

Dado el carácter estructural del problema, resultaría necio pretender que desde un conjunto acotado de políticas de corto plazo se logre una solución definitiva. Por el contrario, el fenómeno de la EP está vinculado estrechamente con el problema del subdesarrollo, y por ende resulta necesario emprender un sendero de desarrollo económico de largo plazo. Sin embargo, esto no implica que no puedan pensarse alternativas de política para el aquí y ahora.

En este sentido, la experiencia histórica argentina reciente indica que el crecimiento económico, y de la producción industrial en particular, no son suficientes para absorber la totalidad de lo que actualmente denominamos EP, aún si ese sendero de reindustrialización pudiera ser retomado y sostenido de forma coherente en el futuro. Es decir que, inevitablemente, es preciso asumir con seriedad la cuestión de la EP y dejar de lado soluciones mágicas que evitan aceptar el peso de la evidencia empírica que conlleva el fenómeno analizado.

Al respecto, resaltar la existencia de la fragmentación en el mercado de trabajo y la presencia de la EP no implica rechazar la necesidad de implementar políticas para impulsar el crecimiento económico, ampliar capacidades industriales, impulsar las exportaciones y crear la mayor cantidad de empleo formal posible. Por el contrario, la planificación del desarrollo económico (que necesariamente debe incluir políticas de desarrollo productivo, tecnológicas, de administración del comercio, etc.), deben estar acompañadas por un conjunto de políticas específicas orientadas al sector que permanece en la exclusión y que, al menos por un plazo de tiempo importante, va a continuar estando en ella. En otras palabras, resulta fundamental evitar visiones unilaterales y estigmas recurrentes (“pobrismo”, el más habitual). Al contrario, una estrategia de desarrollo en las condiciones existentes para la Argentina del primer cuarto del siglo XXI debe incorporar, junto con la dimensión productiva asociada al capital privado y a la iniciativa pública, también a los circuitos productivos y comerciales de la EP, con las características que efectivamente tienen.

En consecuencia, el diagnóstico hasta aquí presentado aporta elementos que sugieren la conveniencia de complementar los programas de trabajo con el despliegue de políticas de ingreso de amplio alcance para los otros sectores del mundo del trabajo, existiendo diversas alternativas. Las políticas de trabajo pueden abarcar desde programas de compras públicas con impacto en generación de empleo directo e indirecto a través de inversión en infraestructura o compras de alimentos y otros productos elaborados por cooperativas, hasta esquemas de transferencias monetarias que complementen los ingresos generados a partir del desarrollo de las actividades que, como se ha explicitado, son de carácter infraproductivo o bien están orientadas al cumplimiento de una finalidad social. Asimismo, en un contexto de elevada incidencia de la pobreza e indigencia incluso entre la población ocupada, pueden instrumentarse políticas de transferencias de

ingreso con el propósito de reducir dichos niveles y garantizar la cobertura de las necesidades básicas de la población.

De la mano de políticas que apunten al crecimiento de los niveles de empleo, es importante el desarrollo de políticas que tiendan a una mayor formalización de las actividades propias de la EP. Parte de asumir la nueva realidad laboral de nuestro país con las tendencias y problemáticas que se observan en el mundo del trabajo a lo largo y ancho del mundo, tendrá que ver con aceptar los nuevos métodos y prácticas laborales y planificar un mejor desarrollo humano con base en la consolidación del trabajo con derechos y en condiciones dignas.

Las organizaciones sociales han avanzado en la organización de una parte importante del sector de la EP en unidades de gestión productiva, con las pocas herramientas disponibles y sin una política pública focalizada al desarrollo sostenido. Ahora bien, es necesario el desarrollo técnico-productivo de las distintas “ramas”, con un respectivo control y coordinación en un plan nacional de desarrollo.

Es así como se vuelve fundamental avanzar en un programa integral que permita garantizar los derechos fundamentales, organizar el trabajo, crear una nueva institucionalidad, canalizar las demandas y lograr una integración verdadera de los sectores excluidos del trabajo, la tierra y la vivienda digna.

Si bien el programa POTENCIAR TRABAJO fue hasta el momento la política pública que más se acercó en Argentina a cubrir las necesidades reales del sector de la EP, tuvo sus limitaciones.

Su alcance fue acotado (aproximadamente 1.300.000 titulares en su máximo histórico), en relación al universo de trabajadores de la EP que, según las estimaciones expuestas, es mucho mayor. En tal sentido, está lejos de pensarse como una política de carácter universal. Sin una política de esas características va a ser imposible combatir las arbitrariedades en la asignación de recursos por parte de las unidades de gestión de las políticas sociales -aquellos órganos públicos, privados, o de interés social que co-gestionan

con el Estado para su implementación-. Si no existe una ventanilla universal para los necesitados, siempre existirá el fenómeno de la intermediación forzada. Y en ese aspecto, existen diversas maneras de intermediar, aquellos que lo hacen por medio de la opresión y distorsionando el propósito de su mediación, y otra, que cumple el rol de organizadora, volviéndose un elemento dinamizador que construye comunidad organizada.

Siguiendo en esta línea, el modelo de cogestión no es necesariamente tercerización. Cualquier política pública que se proponga resolver los problemas de la realidad, tiene que trabajar en y con la realidad efectivamente existente: en los barrios, en los territorios concretos donde se desarrollan las actividades de la EP están las organizaciones sociales, entre otros actores relevantes. Pero tomar nota de esta cuestión determinante no equivale automáticamente a efectuar un contrapunto con la implementación de políticas universales. Cada tipo de intervención en la política pública permite obtener objetivos diversos, que pueden complementarse de forma virtuosa, si se ejecuta un diseño superador. Las políticas de carácter universal no resuelven el acceso al derecho al trabajo, con todas las consecuencias que ello implica, ni tampoco dan lugar a un incentivo de la cohesión social. Son políticas de ingreso, no de organización comunitaria. Ayudan a resolver una dimensión central de las necesidades del ser humano en las sociedades de mercado: el ser humano como consumidor.

Lo que consideramos más acertado, en síntesis, es avanzar en un sistema mixto en el que todas las personas tengan un ingreso de base garantizado, sin contraprestación laboral. Llámese Salario Básico Universal, Ingreso Familiar de Emergencia o Refuerzo de Ingresos, tal como fueron denominados en la experiencia argentina los ensayos de políticas públicas más recientes. En todos los casos apuntan a lo mismo: garantizar por parte del Estado un ingreso mínimo, equivalente por lo menos al monto de la Canasta Básica Alimentaria de un adulto. Estas personas podrán ir paulatinamente incorporándose en el sector privado, público o de la EP

a medida que las empresas, el Estado y las organizaciones sociales desarrollen las capacidades para crear trabajo. Pero junto con ello también existe un objetivo central en torno a la necesidad de fortalecer los lazos de una comunidad sólidamente organizada en base al trabajo para los trabajadores y trabajadoras excluidos. Para este segundo objetivo, las políticas de fortalecimiento y capitalización de las unidades productivas de la EP son una herramienta decisiva.

Bibliografía

- Alfageme, Camila, Salvia, Agustín y Poy Piñeiro, Santiago (2023). Subutilización de la fuerza de trabajo antes y después del escenario de covid-19 en la Argentina. *Realidad económica*, 53, 73-100. <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/234/193>
- Bertellotti, Ariel y Cappa, Andrés (2021). *Recuperación de Residuos Sólidos Urbanos. La Rama Cartonera de la Economía Popular*. Buenos Aires: FES y OCEPP. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf>
- Bertellotti, Ariel, Fara, Inés y Fainstein, Carla (2019). La rama textil de la Economía Popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Serie Análisis*, 47. Buenos Aires: FES y OCEPP. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15903.pdf>
- Chena, Pablo y Pérez Candreva, Leonardo (2008). Heterogeneidad estructural en Argentina. En Fernando Toledo y Julio César Neffa (coords.), *Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Donza, Eduardo, Poy Piñeiro, Santiago y Salvia, Agustín (2022). Segmentación del mercado de trabajo y trayectorias laborales ante el impacto del COVID-19 en la Argentina urbana. *Entramados*

- y *Perspectivas*, 12, 107-136. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/7865/6812>
- Fernández Álvarez, María Inés et al. (2021). *La economía popular en números. Bases metodológicas para una propuesta de medición*. Buenos Aires: Citra. https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/08/La-Economi%CC%81a-Popular-en-Numeros-Apuntes-Numero-1_final.pdf
- Fernández Massi, Mariana (2015). *La heterogeneidad del empleo en la Argentina 2008-2011. Una explicación a partir de los rasgos productivos y las relaciones sectoriales* [Tesis de Maestría]. Universidad de Buenos Aires. http://www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment_id=6418
- Hart, Keith (1973), Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 11, 1, 689.
- Natalucci, Ana y Fernández Álvarez, María Inés (coords.) (2021). *Los números de la economía popular durante la pandemia. Dinámica entre 4t 20 y 2t-21*. Buenos Aires: Citra. <https://citra.org.ar/publicaciones/apuntes-n2/>
- Nun, José (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista latinoamericana de Sociología*, 5, 178-236.
- Nun, José (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. *Desarrollo Económico*, 38, 985-1004.
- Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas [OCEPP] (2019). *Estimación cuantitativa de la Economía Popular. Informe técnico*. <https://www.ocepp.com/post/2019/12/01/informe-estimaci%C3%B3n-cuantitativa-de-la-econom%C3%ADa-popular>
- Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas [OCEPP] (2021). *Economía Popular. Total de trabajadorxs*,

ingreso y transiciones laborales. Informe técnico. <https://www.ocepp.com/post/la-econom%C3%ADa-popular-total-de-trabajadorxs-ingresos-y-transiciones-laborales>

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (1972). *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT.

Pastoriza, Violeta y Chuffardi, Romina (2023). De la exclusión a la economía popular: ¿cómo abordar el nuevo paradigma laboral de los sectores populares? *Cuadernos De Economía Crítica*, 9, 159-168.

Pérsico, Emilio, y Grabois, Juan (2014). *Organización y economía popular: nuestra realidad*. Buenos Aires: CTEP – Confederación de Trabajadores de la Economía Popular–. <http://www.ctepargentina.org/descargas/1.pdf>

Pinto Santa Cruz, Aníbal (1970). Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37, 83-100.

Pok, Cynthia (1992). Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo [documento]. *Seminario Interamericano de Medición del Sector Informal, COM/CIE y OEA/INEI*. Lima, Perú.

Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe [PREALC] (1978). *Sector informal. Funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

Salvia, Agustín, Poy Piñeiro, Santiago y Vera, Julieta (2016). La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas: Argentina, 1992-2012. *Revista desarrollo y sociedad*, 76, 165-203. <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/322>

- Salvia, Agustín, Poy Piñeiro, Santiago, Donza, Eduardo (2018). El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores. En Guillermo Pérez Sosto (coord.), *¿Cuál es el futuro del trabajo?* Buenos Aires: Ciccus.
- Souza, Paulo y Tokman, Víctor (1976). El sector informal urbano en América Latina. *Revista Internacional del Trabajo*, 94, 385-397.
- Tokman, Víctor (1978). An exploration into the nature of informal-formal sector relationship. *World development*, 6, 1065-1075.

Sobre los autores y las autoras

Luciana Gutiérrez. Militante del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y profesora de Historia (UBA). Forma parte de la Fundación para el Desarrollo Humano Integral con experiencia en la planificación e implementación de políticas públicas para la Economía Popular.

María Gimena Cánepa. Formada en el campo disciplinar de la Sociología, con especial interés en los procesos educativos y comunitarios. Es militante del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), coordina el área académica de la Fundación Universidad Latinoamericana de las Periferias (FULPe) e integra la Fundación para el Desarrollo Humano Integral. Desde estos espacios impulsa proyectos y programas de formación orientados a fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales y comunitarias, promoviendo la articulación entre saberes académicos y saberes populares. Sus líneas de trabajo se centran en la Economía Popular, la educación comunitaria y la construcción de políticas públicas con inclusión social.

Romina Chuffardi. Licenciada en Sociología (UBA), especializada en el diseño, planificación e implementación de políticas sociales,

con experiencia en la Administración Pública Nacional y de la provincia de Buenos Aires (Argentina). Integra la coordinación ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo Humano Integral y es directora de investigación e innovación del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

Julieta Campana. Licenciada en Administración (UBA), magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo (FLACSO), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es becaria doctoral del CONICET, investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados de la UNTREF y del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, docente en la FCE-UBA e integrante del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP-Fundación DHI).

Andrés Cappa. Licenciado en Economía (UBA), magíster en Economía Política (FLACSO). Docente en UNLZ, UBA y FLACSO. Integrante del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP-Fundación DHI).

Ariel Bertolotti. Licenciado en Economía (UBA). Docente en la UBA e integrante del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP-Fundación DHI).

Ernesto Mate. Licenciado y Profesor en Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Docente en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Estudia temas vinculados al trabajo, la política social y la acción colectiva. Integrante del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP-Fundación DHI).

Lucas Terranova. Licenciado en Economía y Magíster en Historia Argentina y Latinoamericana, ambos títulos de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario doctoral de CONICET, investigador del

Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP), Facultad de Ciencias Económicas (FCE), UBA.

Sandra Sterling Plazas. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Economista y Magister en Economía (PUJ-Bogotá, Colombia). Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Docente de la Facultad de Ingeniería (FI-UNLZ). Integrante de la línea de investigación: Desarrollo Regional y Economía Social (CEUR), de la Iniciativa Colaborativa: Territorios en Acción (CEUR-FLACSO-UNGS) y del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP-Fundación DHI).

Pablo Wahren

Es licenciado en Economía por la UBA, magister en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de San Martín y doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. Coordina el Observatorio de Coyuntura Económica (OCEPP) de la Fundación DHI. Actualmente se desempeña como docente e investigador en la UNGS y la UBA, y como consultor privado

El fenómeno de la economía popular en Argentina

Definición, cuantificación y políticas públicas

El presente documento tiene como propósito aproximarse a una caracterización conceptual acerca del fenómeno de la "Economía Popular", así como a una definición operativa que permita cuantificar a la población incluida dentro de este universo en Argentina. A su vez, busca exponer algunas reflexiones en torno al desarrollo de políticas públicas adecuadas para la inclusión de este sector social y plantear algunos interrogantes acerca de la estrategia a adoptar para su integración y formalización definitiva, en el actual mundo laboral.