



 **realidad  
económica**

Nº 351 • AÑO 52

1° de octubre al 15 de noviembre de 2022

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 32

---

ECONOMÍA POPULAR

## **Economía popular. Un modo de producción que puja por desarrollarse\***

---

Pablo Ignacio Chena\*\*

\* Una versión preliminar del presente artículo fue presentada en las Jornadas de Pensamiento Crítico y Mundo del Trabajo organizadas por el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET), el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –(CONICET) el 23 de septiembre de 2020 en la ciudad de La Plata. Se agradece especialmente a Emilio Pérsico, dirigente del Movimiento Evita, y al evaluador anónimo de Realidad Económica por los valiosos aportes realizados a la versión preliminar de este artículo. No obstante, los errores que puedan existir son de exclusiva responsabilidad del autor.

\*\* Doctor en Economía (Université de Picardie Jules Verne, UPJV) y doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, UBA). Investigador del CONICET, profesor en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Nacional de Avellaneda (UNAV) y director nacional de Economía Social y Desarrollo Local del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Av. 9 de Julio 1925 (C1073ABA), CABA, Argentina, pablochena@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: marzo de 2022

ACEPTACIÓN: septiembre de 2022



## Resumen

El presente artículo propone un sendero institucional del desarrollo de la Economía Popular (EP) fundamentado, por un lado, en el hecho de que se trata de la principal forma de trabajo en los sectores populares de la Argentina y, por otro, en la irreversibilidad de su carácter expansivo debido a la insuficiencia crónica de empleo en el capitalismo financiero. La EP es entendida aquí como un enunciado económico, político y ético gestado en la materialidad de un sujeto trabajador de origen popular que se inventó un nuevo modo de producción autoorganizado, en el que se reivindica el saber popular y la condición humana. Una forma productiva informal para la economía de mercado y que en Argentina se imbrica con la política social. Sin embargo, su autoorganización visibiliza la posibilidad de un horizonte institucional nuevo para valorizar correctamente su aporte a un proyecto de desarrollo nacional.

**Palabras clave:** Economía Popular - Trabajo - Desarrollo - Instituciones - Formalización

## Abstract

**Popular Economy. A means of production that strives to develop**

This article proposes an institutional path of development of the Popular Economy (PE). It's based on the fact that, on the one hand, it is the main form of work in the popular sectors of Argentina and, on the other, on the irreversibility of its expansive character due to the chronic insufficiency of employment in financial capitalism. The PE is understood here as an economic, political and ethical statement gestated in the materiality of a working subject of popular origin who invented a new self-organized mode of production, in which popular knowledge and the human condition are vindicated. An informal productive form for the market economy and that in Argentina is imbricated with social policy. However, its self-organization makes visible the possibility of a new institutional horizon to properly value its contribution to a national development project.

**Keywords:** Popular Economy - Labour - Development - Institutions - Formalization

No basta con identificar las insuficiencias del capitalismo, su irracionalidad, las necesidades sociales apremiantes no satisfechas, etc. Es necesario mostrar una nueva lógica del desarrollo, impulsada bajo el capitalismo –aunque no por él– que corresponde mejor a relaciones sociales de un nuevo tipo, es decir, aquellas basadas en el trabajo asociado de los trabajadores. (Gaiger, 2007: 96)

## I. Introducción

**E**l reconocido filósofo francés Michel Foucault (1997) señaló que cada época se caracteriza por los fenómenos sociales que visibiliza y lo enunciados que construye para expresarlos. La combinación de nuevas visibilidades y enunciados instituyen los saberes de cada formación histórica. En otras palabras, cada época se define por los saberes que crea en función de las prácticas que observa y enuncia. Si aplicamos este principio a las formas de organización de la vida en los barrios populares de la Argentina, se percibe un proceso incipiente de cambio de etapa histórica.<sup>1</sup> Una transformación promovida por saberes populares contruidos con nuevas visibilizaciones y enunciaciones sobre el proceso económico y social que emana de la experiencia de quienes habitan dichos espacios. Un proceso de cambio social impulsado políticamente por los movimientos sociales que busca un lugar en el imaginario de desarrollo de la Argentina del siglo XXI.

En el discurso político dominante, el deterioro en las condiciones de vida de los sectores populares se expresó en conceptos como pobreza estructural e indigencia, muchas veces criminalizada, en los que reina la dependencia creciente de la asistencia social. El estereotipo creado para representar este fenómeno se focalizó en personas excluidas del sistema económico formal (masa marginal; Nun, 1999) que deambulan sin trabajo fijo en la informalidad o la vagancia.

---

<sup>1</sup> Un proceso no exento de retrocesos y ambigüedades, pero sostenido.

En la Argentina, el fenómeno mencionado puede ser caracterizado como un problema pasajero, generado por las crisis económicas recurrentes, que en el largo plazo será resuelto con medidas de estímulo al crecimiento económico. Sin embargo, a más 20 años de la gran crisis económica argentina de comienzos de siglo XXI, y con una insuficiencia creciente del capitalismo global para generar los puestos de trabajo necesarios, la solución dogmática inicial se aleja de lo real y toma fuerza un diagnóstico que propone un cambio de etapa histórica. La fase actual del capitalismo mundial, caracterizada por un cambio tecnológico acelerado, unido a la financiarización de la economía y a la monopolización de la producción, pone en crisis el imaginario de desarrollo capitalista que caracterizó el siglo pasado de la Argentina y abre nuevos horizontes de visibilización a formas productivas alternativas, entre las que se encuentra la Economía Popular (EP) (Chena y Roig, 2020).

El presente artículo se compone de 5 secciones, la siguiente está destinada a profundizar en el concepto de EP y en sus diferencias con el tradicional concepto de economía informal. La sección 3 tiene el objetivo de dimensionar la importancia relativa de la EP en el mapa laboral de la Argentina. La sección 4 desarrolla, en base a la experiencia argentina, una propuesta de desarrollo integral de la economía popular y el último apartado está destinado a las reflexiones finales.

## II. Sobre el concepto de Economía Popular

Ante la insuficiencia del sistema de empresa para resolver la situación de desempleo estructural en los barrios populares surgen dos conceptos que puján por caracterizar la nueva situación. Uno acuñado por la academia en la década del 70 con el nombre de Economía Informal. El otro, originado en la práctica de quienes organizan el trabajo en los barrios populares, denominado Economía Popular. A primera vista ambas economías parecen similares, sin embargo, esconden grandes diferencias.

El concepto de Economía Informal surge en el último cuarto de siglo pasado para caracterizar la forma de ganarse la vida en los sectores populares de algunas ciudades importantes de África (Hart, 1973). Luego, organismos internacionales como el PREALC (1985) lo institucionalizan y extienden a América Latina para ca-

racterizar: “una forma de generar ingresos y de trabajar que no adhiere a las normas institucionales y regulatorias establecidas por el Estado” (Feige, 1990).

Según Hart, la distinción clave entre economía formal e informal está basada esencialmente en el grado de racionalización del trabajo. En el primer caso, la fuerza de trabajo es reclutada en forma regular, en un mercado de trabajo, por empresas (con cierto grado de burocracia) a cambio de un salario. En el segundo, los trabajadores y trabajadoras realizan su actividad por cuenta propia, emulando a un pequeño emprendedor, con baja productividad y sin un criterio claro de racionalidad económica. Con posterioridad, la OIT institucionaliza el concepto y resume los rasgos propios de la economía informal con las siguientes características: 1) bajos niveles de productividad y de racionalización del trabajo, lo que trae como consecuencia ingresos bajos e inestables, 2) escasas barreras a la entrada de nuevos trabajadores a la actividad, 3) propiedad familiar de los emprendimientos, 4) empleo de métodos productivos intensivos en mano de obra y de tecnologías anticuadas y 5) existencia de mercados no regulados y competitivos (Portes y Haller, 2004). En resumen, lo que diferencia la economía formal de la informal no son las características del producto final sino la forma en que es producido e intercambiado (Castells y Portes, 1989).

El concepto de EP repara en una nueva forma de enunciar y visibilizar el proceso de trabajo y producción de las condiciones materiales de existencia en los sectores populares. Dicho término emerge como expresión de los actores organizados del sector y es motivo de reflexión en la academia desde los años noventa (Razeto *et al.*, 1990; Coraggio, 1992; Quijano, 1998) para hacer referencia a una práctica laboral particular de quienes son excluidos de la relación laboral de dependencia (desempleados estructurales, grupos de personas con alguna vulnerabilidad social, trabajadores de oficios, presos que recuperan su libertad, discapacitados) que por iniciativa propia se inventan, en forma más o menos organizada en un saber/oficio popular y a través de una lógica comunitaria, su trabajo. El objetivo primario es generar ingresos familiares para subsistir por medio de la producción y venta de bienes y servicios en un mercado local de baja institucionalidad o en el desarrollo de tareas comunitarias de cuidados, asistencia sanitaria, educativas, deportivas, culturales o de mejora ambiental.

El concepto de EP resume aspectos éticos, económicos y políticos de un modo de producción no capitalista que, aunque materialmente no esté consolidado aún como tal (Gaiger 2007; Quijano, 2007), busca reestructurar la vida social en los barrios populares sobre la base de recuperar la figura del trabajador-productor (Arendt *et al.*,1993). La idea de que las relaciones sociales son reconfiguradas desde el modo de producción fue destacada por Marx al señalar que: “el modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, político y espiritual en general. Por lo tanto, no es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia” (Marx, 1989: 7). En este sentido, analizar en profundidad la práctica de la EP permite pensar un modelo social con un potencial suficiente para exceder su propio sector.

En términos de valores se observa que mientras que en el sistema capitalista rigen los principios de la competencia, el individualismo, la ambición de acumulación de riqueza y el trabajo es visibilizado como una mercancía en los espacios de la EP dominan valores relacionados con la inclusión social a través de la dignidad del trabajo, la reciprocidad, la confianza, el compromiso con la comunidad y la responsabilidad con un objetivo social que predomina sobre la obtención de lucro (Coraggio, 2007). Estos valores hacen que esta última se mueva activamente en contra de las prácticas laborales de precarización y de exclusión social que, tanto en el capitalismo como en la economía ilegal y Estatal, se esconden en la informalidad.

La impronta ética mencionada, que nace en los orígenes comunitarios barriales de la EP, se traslada a distintas esferas de la vida económica para marcar espacios de producción, distribución y consumo alternativos a los desarrollados bajo los principios de la economía de mercado capitalista. En la esfera de la producción, por ejemplo, en la EP domina la velocidad del trabajo por sobre la productividad de las máquinas. Esto se debe a que la primera no tiene como objetivo la valorización del capital sino la inclusión laboral. “Mientras que la Economía del Capital no puede permitirse detener el movimiento del dinero; la Economía Popular hace lo propio con el movimiento del trabajo” (Coraggio 2007: 171). En lo que respecta a la distribución, la EP impone el principio del precio justo en la comercialización de

**Cuadro 1.**  
Diferencia de concepciones éticas y económicas entre la Economía Capitalista y la Economía Popular

Economía Capitalista	Economía Popular
<b>Valores</b>	
Competencia	Reciprocidad-confianza
Trabajo visibilizado como una mercancía	Inclusión social a través de la dignidad del trabajo
Individualismo	Responsabilidad con la comunidad
Ambición de acumulación de riqueza	Compromiso con un objetivo social
<b>Producción</b>	
La velocidad productiva está impuesta por la productividad y los cambios tecnológicos	La velocidad productiva la impone la inclusión social a través del trabajo
Rige un circuito económico global de valorización de las mercancías	Domina un circuito económico local de valorización social de los bienes y servicios
El trabajo es la variable de ajuste ante la falta de demanda efectiva	La productividad es la variable de ajuste ante la falta de demanda efectiva
<b>Distribución</b>	
Se prioriza la valorización del capital invertido por parte del mercado	Se prioriza la valorización social del trabajo por la comunidad
Formación de precios "naturales" (Adams Smith)	Formación de precios justos (Aristóteles)
Retribución jerárquica de las diferentes clases sociales en base a la propiedad (renta financiera, renta monopólica, ganancia)	Retribución digna para el trabajo y acceso amplio a la comunidad
<b>Consumo</b>	
Soberanía del consumidor individual	Consumo racional, organizado y con responsabilidad ambiental
Exclusión del consumo esencial de una parte de la población	Búsqueda de garantizar la reproducción social

Fuente: elaboración propia.

bienes y la distribución de los ingresos (en el sentido de justicia conmutativa de Aristóteles (2001)) para asegurar, por un lado, un ingreso digno para el trabajador-productor y, por otro, la mayor accesibilidad posible de la comunidad para garantizar la reproducción social. Esto marca una diferencia sustantiva frente a la formación de precios de la economía capitalista, que Adams Smith (2020) denomina precios naturales, en los que los mismos se forman incluyendo ingresos “normales”

que deben recibir clases sociales no trabajadoras (como los rentistas y capitalistas). Finalmente, en la esfera del consumo la EP busca imponer un consumo social responsable y sustentable, frente a la necesidad de consumo acelerado al que está obligada la economía capitalista para realizar los incrementos de productividad (cuadro 1). La dimensión ética de la EP es muy importante porque la calidad de vida a la que pueden llegar sus trabajadores/as depende, no solo de los recursos materiales a los que puedan acceder, sino también del comportamiento que cada uno de sus integrantes tenga respecto de lo justo y lo posible (Coraggio, 2007).

Finalmente, en su dimensión política, la EP promueve la organización del poder popular para defender, reivindicar y valorizar un trabajo basado en saberes populares relacionados a oficios que, por su baja institucionalización, se encuentran desvalorizados socialmente, tanto por la economía de mercado como por el Estado (gráfico 1).

De esta forma, el concepto de EP promueve la visibilización y enunciación social, política y económica de lo que pretende ser un nuevo modo de producción social que reivindica el saber popular; coloca el trabajo como ordenador y recupera la figura del trabajador-productor extinta en el modo de producción capitalista.<sup>2</sup> Podemos hablar entonces de una práctica que da forma a las relaciones sociales en los sectores populares, en el sentido de que: “cuanto más dura es la lucha por la supervivencia económica, tanto más fuerte y directo será el impacto de la base económica sobre la cultura de la sociedad” (Balinky, 1971: 87).

En su organización laboral, la Economía Popular se compone del trabajo por cuenta propia, de aquel organizado en núcleos familiares urbanos y rurales, como así también del trabajo organizado colectivamente en cooperativas, organizaciones sociales, religiosas, comunitarias y empresas recuperadas con principios similares a la economía social. Respecto a las ramas productivas, podemos diferenciar dos grandes categorías que comparten los objetivos de la EP pero que poseen lógicas de producción y valorización del trabajo que le son propias.

---

<sup>2</sup> Así como durante la época feudal el principal factor productivo, a través del cual se ordena la fuerza productiva, era la tierra; posteriormente, con el capitalismo, pasa a ser el Capital el que desarrolla las relaciones productivas capitalistas.





La primera está compuesta por tareas comunitarias, sociales, ambientales y de infraestructura barrial; en las que el proceso de valorización social, y por lo tanto los ingresos que genera para quienes trabajan allí, depende de las instituciones políticas, ya que la plusvalía social producida y reflejada en la creación de “afectos comunitarios” no es reconocida por el mercado. Por lo tanto, su valorización requiere de procesos legitimados socialmente con participación del Estado y de expresiones organizadas del sector.

La segunda categoría se compone de actividades de producción y venta de bienes y servicios en mercados poco estructurados y de alcance local. Nos referimos, por ejemplo, al comercio popular, la elaboración de productos manufacturados, el reciclado, la recuperación de la basura, la construcción a pequeña escala y la agricultura familiar.

Sin embargo, las actividades de la EP tienen, al menos, tres grandes obstáculos para valorizarse en el mercado en el cual se valoriza el capital. A) el desarrollo de su fuerza productiva se encuentra restringida por normas financieras y fiscales que no le permiten acceder a maquinarias, tierra y conocimientos técnicos suficientes y/o los valores de acceso son prohibitivos para los excedentes que genera la EP en su estadio actual de desarrollo; b) los mecanismos de evaluación del mercado no certifican los saberes populares, lo que restringe sus posibilidades de inserción en cadenas de comercialización tradicionales y c) la evaluación del mercado no contabiliza el aporte que estas actividades realizan a la construcción de comunidad.

Los desafíos para desarrollar la EP, dados los obstáculos señalados, colocan a las sociedades en una disyuntiva de futuro. O crean las instituciones necesarias para valorizar y dotar de derechos al trabajador y trabajadora que produce en la EP, lo que lleva a un proceso de homogenización creciente de la clase trabajadora independientemente de su relación laboral. O se consolida una economía informal paralela que da forma estructural a sociedades duales que refuerzan la desigualdad social (Furtado, 1999).

### **III. La Economía Popular en el mapa laboral de la Argentina**

El proceso de producir bienes y servicios socialmente útiles permite a cada trabajador no solo acceder a los bienes necesarios para la subsistencia familiar, a través de un ingreso por la venta o de un salario, sino que también genera un reconocimiento social que produce sentido en la vida de quienes trabajan. Por otro lado, el trabajo como factor productivo de la sociedad se combina con los otros (capital físico y tierra) para crear la fuerza que produce el excedente económico y social.

Identificar las instituciones que organizan el trabajo y su división social es un eje ordenador del mapa laboral de la comunidad. Como punto de partida podemos identificar cuatro grandes organizadores del proceso de trabajo en la sociedad argentina.

- La empresa privada, que a través de las relaciones de producción capitalista organiza un modo de producir que se rige por el espíritu de lucro y organiza el trabajo en una relación patrón-empleado (o relación salarial), con una racionalidad burocrática empresarial. En este régimen, es el empresario quien, desde la administración del capital, crea puestos de trabajo que luego son ocupados por trabajadores que ofrecen su fuerza productiva por un asalariado. Se estructura así un modo de producción que conocemos comúnmente como economía privada de mercado.<sup>3</sup> Esta forma organizativa ordena laboralmente en la Argentina (en forma registrada y no registrada) a 8,2 millones de personas, que equivalen al 38% de la Población Económicamente Activa (PEA) (cuadro 2).
- El Estado, un colectivo político que organiza el trabajo en forma directa para cumplir funciones de administración gubernamental y de producción de ciertos bienes y servicios que financia a través de impuestos y/o emisión de moneda soberana.<sup>4</sup> En términos organizativos la administración del Estado utiliza, como forma dominante, las relaciones laborales de dependencia asalariada con lógica de patrón-empleado. La forma asalariada de trabajo en el sector público nuclea a 3,3 millones de trabajadores (15% de la PEA, cuadro 2).
- El trabajo por cuenta propia instruido por el mercado. Una categoría que en la Argentina involucra una población de al menos 1,1 millones de trabajadores/as, representados por trabajadores independientes de altos ingresos (cuadro 2; ANSES, 2020).

---

<sup>3</sup> Aunque en los hechos hay muchas empresas privadas que proveen bienes y servicios públicos con precios establecidos por fuera del mercado.

<sup>4</sup> La deuda pública es un mecanismo de retardo en la emisión de dinero o en la recaudación fiscal, pero no es un instrumento de financiamiento genuino en el largo plazo.

**Cuadro 2.**  
Mapa laboral en la Argentina (II semestre 2021)

Organizador social del trabajo social	Categorías ocupacionales	Cantidad de trabajadores (en millones)
Empresa Privada	Patrones	0,8
	Asalariado privado registrado	6,0
	Asalariado privado no registrado en empresas PyME y grandes*	0,5
	Trabajadores no registrados en emprendimientos de menos de 5 empleados que dependen de grandes empresas	1,0
	Total trabajadores ordenados por empresas privadas (en forma explícita u oculta)	8,2
-	Asalariadas de casas particulares	0,48
Estado	Asalariado del sector público	3,3
<b>Total relación patrón-trabajador</b>		<b>12</b>
Trabajo ordenado por el mercado	Trabajo por cuenta propista de altos ingresos **	1,1
Trabajo autoorganizado en la Economía Popular	Trabajadores de la EP registrados en MDS (ReNaTEP y/o Monotributo Social)	3,3
	Trabajadores no registrados en emprendimientos de menos de 5 empleados en la EP	2,0
	Resto de los trabajadores de la EP considerados activos en la EPH	3,0
	<b>Total trabajadores de la EP (excepto tareas del cuidados y tareas del hogar)</b>	<b>8,3</b>
	Trabajadores en tareas del Hogar y Cuidado Considerados Inactivos en EPH***	2,2
<b>Total trabajadores de la EP</b>		<b>10,4</b>
	Desocupados	1,8
	PEA	21,4
	Inactivo que no estudia, no está jubilado y no realiza tareas del hogar y cuidados	2,9
	Inactivo Jubilado o Estudiante	3,0
	Población de 18 a 65 años	27,3

Fuente: INDEC (2021), ANSES (2020), MTEySS.

Notas:

\* Se toma en cuenta la tasa de empleo no registrado en empresas PyME de entre 6 y 40 empleados PyME (27,5%), en empresas grandes de más de 40 empleados (8%) y el resto en empresas de hasta 5 empleados según datos del MTEySS. El dato total de trabajadores no registrados surge de INDEC (2021).

\*\* El dato es tomado de ANSES (2020).

\*\*\* Son trabajadoras y trabajadores sin beneficio previsional, considerados inactivos en la EPH y que realizan tareas del hogar y del cuidado (ANSES, 2020)..

- La autoorganización de los propios trabajadores en la Economía Popular. Un modo de producción que en Argentina ordena laboralmente a 8,3 millones de personas de la Población Económicamente Activa (39% de la PEA, cuadro 2) y 2,2 millones de personas consideradas *inactivas* por la EPH-INDEC porque realizan tareas del hogar o de cuidado por fuera del mercado (cuadro2; ANSES, 2020).

Como se puede apreciar en el cuadro 2, el trabajo en la Argentina se inscribe en dos grandes relaciones laborales (asalariada y autoorganizada) y cuatro instituciones organizadoras (empresa, Estado, trabajo independiente de mercado y trabajo autoorganizado en la EP). De esta forma, la relación salarial (sumando privada más pública) rige laboralmente para 12 millones de personas (56% de la PEA) y es aspiración laboral para 1,8 millones de trabajadores/as desocupados. Por otro lado, el trabajo autoorganizado involucra a 9,4 millones de personas de la PEA. De este universo, el cuentapropismo de mercado involucra a 1,1 millones de personas de la PEA y la EP 8,3 millones.

Finalmente, se suman al Universo de la EP de la PEA 2,2 millones de personas que son consideradas inactivas por la EPH-INDEC porque trabajan en tareas del hogar o del cuidado (ANSES 2020). Si sumamos este último universo, la EP suma 10,4 millones de trabajadores y trabajadoras entre los considerados activos e inactivos por la EPH-INDEC.

#### **IV. Desarrollar la Economía Popular**

Desde el último cuarto del siglo XX se observa que la economía capitalista es insuficiente para incorporar toda la mano de obra disponible en la relación salarial formal. En la Argentina, por ejemplo, en los últimos cincuenta y un años (1970-2021), los puestos de trabajo registrados en relación de dependencia en la industria manufacturera crecieron solo 17%, pasando de 1,01 millones en 1970 (según el censo de ese año) a 1,18 (según datos del MTEySS); mientras que la población económicamente activa aumentó en ese mismo período 138% (cuadro 3).

Esta deficiencia en la generación de empleo con derechos plenos se observa también en su contracara, el crecimiento del trabajo por cuenta propia y del empleo

**Cuadro 3.**  
Indicadores del mercado laboral 1970- II semestre 2021, cantidad de trabajadores en millones

Fecha		PEA	Desocupados	Ocupados	Asalariados	Cuenta Propia*	Asalariados públicos	Asalariados privados	Asalariados privados registrados**	Asalariados privados no registrados
1970	cant.	9,01	0,18	8,83	6,38	1,46	1,36	5,02	4,02	1,00
1970	% PEA	100 %	2 %	98 %	71 %	16 %	15 %	56 %	45 %	11 %
II sem 2021	cant.	21,43	1,43	20,00	12,60	6,60	3,30	9,30	6,00	3,30
II sem 2021	% PEA	100 %	7 %	93 %	59 %	31 %	15 %	43 %	28 %	15 %
2021/1970	% de aumento	138 %	683 %	127 %	97 %	352 %	142 %	85 %	49 %	229 %

Fuente: elaboración propia en base al Censo de 1970 y EPH-INEC.

Notas:

\* Surge de restar a los ocupados, los asalariados y los patrones.

\*\* No se considera el trabajo registrado en casas particulares.

no registrado. Ambos indicadores crecieron muy por encima de la PEA durante ese período, mientras que los puestos de trabajo asalariados registrados en el sector privado lo hicieron por debajo de la misma (cuadro 3).

Si nos enfocamos en el siglo XXI (poscrisis de 2001-2002), los números tampoco son muy alentadores. El crecimiento promedio anual de la economía argentina entre 2004 y 2021 fue 3% y generó, en promedio, 137.000 nuevos empleos registrados en el sector privado por año (según datos de Cuentas Nacionales del Ministerio de Economía de la Nación), cuando el crecimiento de la PEA se estima en 300.000 personas por año que ingresan al mundo del trabajo. Dichos números de generación de empleo empeoran si tomamos los últimos 10 años de la Argentina (2011-2021). Durante ese período la economía estuvo estancada (con un crecimiento del 0,4% anual promedio) y se crearon solo 25.000 empleos registrados en promedio anual en el sector privado.

En resumen, ni la economía privada ni la pública muestran una foto (cuadro 2), ni una película (cuadro 3), que proyecte una solución laboral estructural, a través

del empleo en relación de dependencia registrado, para la mayoría de la PEA. Es necesario, entonces, pensar el desarrollo de otras formas de trabajo y producción y, como bien señala Coraggio (2007), las dos de mayor potencial son la Economía Social y Solidaria (ESS) y la EP.

Sin embargo, la evolución de modos de producción alternativos al capitalismo a lo largo de la historia no ha sido una tarea sencilla, Paul Singer (2007) señala un punto concreto y clave para entender el desafío: “Lo que debilita el desarrollo de la economía solidaria es que gran parte de sus unidades actúan aisladamente en mercados dominados por empresas capitalistas, con poco o ningún acceso al crédito, a redes de comercialización, asesoría tecnológica, etc.” (Singer, 2007: 73). La ESS y la EP comparten el mismo problema estructural. El desafío será crear las instituciones de formalización, comercialización, financiamiento y fortalecimiento productivo necesarias para sortear esta restricción y consolidar cadenas de valor propias de la EP con la autonomía necesaria en las etapas de producción, distribución, circulación y consumo para que sus rasgos distintivos (señalados en el cuadro 1) dominen esos espacios.<sup>5</sup>

El paso hacia la formalización e institucionalización de la EP tiene como objetivo que deje de ser un lugar subalterno, de subsistencia, periférico, para transitar un camino de desarrollo, de alternativa, que le permita ganar autonomía respecto de la economía capitalista. En el caso concreto de la Argentina, se dieron ciertos avances en este sentido con la Ley de Emergencia Social (27.345) promulgada el 13 de diciembre de 2016. Un hecho político que, en términos de enunciados y visibilidades, instituye el mandato de su desarrollo y promueve la creación de nuevas instituciones para alcanzarlo.

Dicha Ley fue impulsada por organizaciones del sector y votada por amplia mayoría en el Congreso Nacional con el objetivo de “promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía po-

---

<sup>5</sup> Caso contrario, la EP corre el riesgo de convertirse en una forma productiva subsidiaria al capitalismo, en una estrategia de sobrevivencia fuera del mismo (Gaiger, 2007; Quijano, 2007).

pular” (Ley 27.345). Para esto se propuso la creación de tres instituciones propias:

- El Registro Nacional de la Economía Popular (ReNaTREP), hoy denominado ReNaTEP, cuyo objetivo es registrar a los trabajadores y trabajadoras de la EP reconociendo, desde el inicio, los saberes expresados en sus ramas, actividades y formas organizativas, y como un primer paso en el camino de su formalización.
- El Salario Social Complementario: un mecanismo de compensación estatal por la desvalorización social que sufre la EP cuando es evaluada por el mercado (Chena, 2018).
- El Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario: un ente integrado por representantes del Estado y de organizaciones sociales,<sup>6</sup> cuyo objetivo principal es promover el desarrollo de la economía popular a través de mecanismos relacionados con a) diseñar y proponer los criterios y mecanismos de inscripción, admisión, clasificación y permanencia en el ReNaTEP; b) promover criterios unificados de elegibilidad y priorización para acceder al Salario Social Complementario; c) proponer mecanismos ágiles para la formalización, regularización y promoción de las unidades económicas de la economía popular y d) formular propuestas y recomendaciones de carácter no vinculante al Poder Ejecutivo Nacional referidas a los derechos enunciados en el artículo 2 de la Ley N 27.345.

Como se puede apreciar, la Ley de Emergencia Social refiere el inicio de una decisión estratégica de desarrollar la EP por medio de un proceso de planificación integral con dos grandes desafíos. El primero es aumentar la productividad social del trabajo en el sector. El segundo es asegurar una distribución equitativa de los excedentes económicos y sociales generados y un uso correcto de los mismos.

---

<sup>6</sup> Integrado por el Estado, a través de 3 representantes de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Desarrollo Social de la Nación, Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación y las organizaciones sociales, con tres representantes de las organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas autogestionadas.



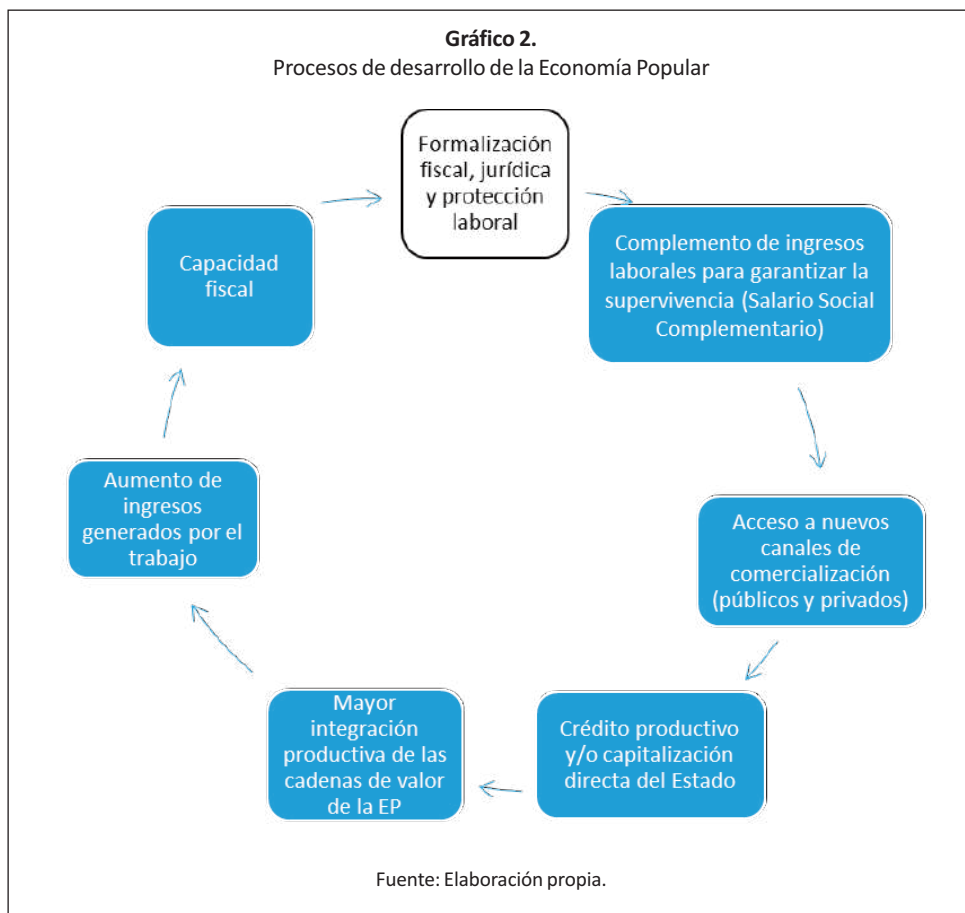
El primer objetivo tiene un aspecto político, relacionado a mejorar la valorización en la sociedad de un proceso productivo ambiental y comunitariamente sustentable, y otro económico, que pasa por aumentar la productividad física del trabajo facilitando el acceso a la tierra, al capital y a ciertos conocimientos técnicos, sin afectar los valores ético-morales que reivindica. El objetivo distributivo demanda instituciones jurídicas que protejan los emprendimientos productivos y garanticen derechos laborales a los trabajadores y trabajadoras.

En este contexto, el primer paso en el desarrollo de la EP es la formalización laboral, jurídica y fiscal de este modo de producción (gráfico 2). Este proceso permite, desde el punto de vista productivo, el acceso a nuevos canales de comercialización (estatal y/o privados) que mejoren las condiciones de valorización del trabajo. Desde el punto de vista distributivo, la formalización garantiza el acceso a derechos laborales y a la protección jurídica necesaria para una distribución equitativa, en términos laborales, de los excedentes económicos generados colectivamente.

El segundo paso es una política pública de complemento salarial (Salario Social Complementario) que garantice ingresos mínimos para los trabajadores del sector que lo requieran. El tercero es el acceso al capital productivo. Esta vía requiere de dos instituciones complementarias, por un lado, de instituciones financieras que garanticen un volumen de crédito adecuado en condiciones razonable para acceder a capital de trabajo y maquinarias y, por otro, de una política de Estado que financie y fortalezca proyectos productivos estratégicos para el sector.

El cuarto paso del proceso es garantizar que el excedente económico y social generado se use dentro del circuito la EP, lo cual requiere una planificación de mayor integración vertical en sus ramas productivas.

Como resultado del desarrollo productivo (que se inicia en la formalización de un nuevo modo de producción hoy mayoritariamente informalizado), mejoran los ingresos laborales y la capacidad fiscal de los emprendimientos de la EP. En el gráfico se aprecia que mejorar la capacidad fiscal del Estado es una consecuencia de la planificación del desarrollo de la EP y no el motivo primario de la formalización. En el recuadro siguiente se analiza con mayor profundidad los avances y de-



safios respecto de este primer eslabón en la cadena de institucionalización de la EP para el caso de la Argentina.

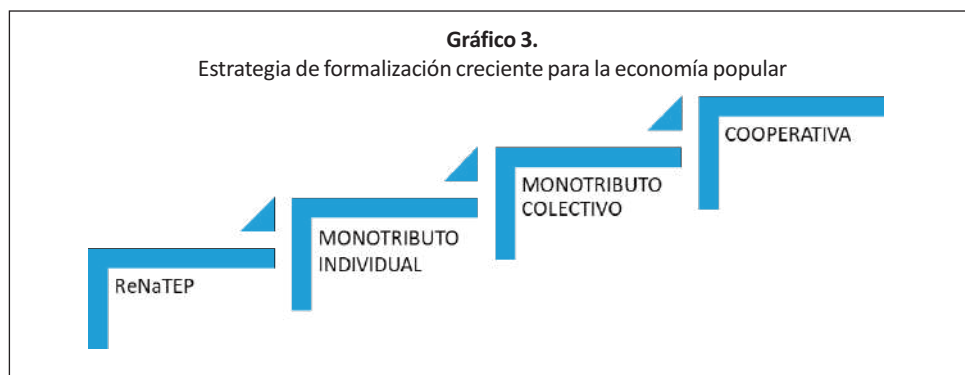
#### IV. 1. Avances y desafíos en la formalización de la EP en Argentina

La formalización es un proceso con tres componentes: registración laboral, declaración fiscal y protección jurídica de los emprendimientos productivos. Por lo tanto, decir que la EP está informalizada es señalar que su modo de producción no tiene una “forma” reconocida por el Estado. Sin embargo, la causa de esta situación

no es la falta de voluntad colectiva de los actores del sector para avanzar en este proceso, un argumento que suele utilizarse para explicar la informalidad en la economía tradicional (De Soto *et al.*, 1987), sino la carencia de instrumentos estatales adecuados para reconocer las particularidades de esta forma de producción. Dicha aseveración surge de observar, por un lado, la voluntad instituyente de los principales actores, expresada en la Ley de Emergencia Social y la creación del ReNaTEP y, por otro, en la voluntad concreta de los trabajadores y trabajadoras reflejada en la casi tres millones de inscripciones al ReNaTEP a poco más de un año de su creación (ReNaTEP, 2021).

Esto permite obtener una primera recomendación de política pública, para formalizar la EP hay que crear primero instrumentos laborales, fiscales y jurídicos adecuados que reconozcan las particularidades de este modo de producción y su capacidad contributiva. Es decir, la EP no es una economía informal por características intrínsecas, sino que está informalizada por falta de instrumentos y de estrategias acordes para su formalización.

Con este diagnóstico el Estado Nacional inició a fines de 2020, desde la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, un esquema de formalización que tiene una lógica de escalera ascendente. Dicho proceso comienza con la inscripción al ReNaTEP, sigue con la declaración fiscal individual o colectiva, a través de un monotributo individual o grupal, y termina con la protección jurídica de los emprendimientos colectivos a través de un formato cooperativo (gráfico 3).



Como resultado general del camino transitado hasta el momento se destaca, por un lado, una inscripción masiva y acelerada al ReNaTEP, con 2,8 millones de trabajadores inscriptos hasta agosto de 2021 (ReNaTEP, 2021), lo que representa aproximadamente un 30% de la Economía Popular. Sin embargo, al peldaño de la declaración fiscal de su actividad solo pasaron unos 402.815 sujetos (14% del primero) y culminan el proceso como cooperativas solo 1.568 emprendimientos con 27.685 socios/as cooperativistas (REDLES, 2021).

De lo anterior se desprende que para superar el primer escollo hacia la formalización es necesario, *a priori*, crear una figura fiscal que garantice el reconocimiento de aportes jubilatorios por el trabajo realizado, fije un límite de facturación adecuado a la capacidad de generación de ingresos brutos del sector, respete el cumplimiento del derecho de acceso a la salud y signifique un costo razonable, tanto para la capacidad contributiva de un trabajador de la EP como para las cuentas fiscales del Estado Nacional. Conviene recordar que la formalización es el inicio del proceso de desarrollo integral del sector (gráfico 2).

## V. Reflexiones finales

A fines del siglo XX, cuando el capitalismo globalizado genera una población excedente para la que no tiene perspectiva de integración como trabajadores asalariados, no es imposible pero es improbable que una Economía del Trabajo emerja de la mera interacción de las tácticas de sobrevivencia a las que son lanzadas las mayorías urbanas por la reestructuración de la Economía del Capital y la Economía Pública. De surgir, su base será la Economía Popular, que deberá ser desarrollada... (Coraggio, 2007: 177)

El presente artículo propone un sendero institucional de desarrollo de la Economía Popular fundamentado, por un lado, en su rol como principal organizador del trabajo de los sectores populares y, por otro, en lo irreversible de un proceso de insuficiencia en la generación de empleo del “nuevo” capitalismo (caracterizado por un cambio tecnológico acelerado, la financiarización de los excedentes productivos y la monopolización de la producción masiva).

Esto nos llevó a revisar el concepto de EP como un enunciado económico, político y ético gestado en la materialidad de un sujeto trabajador-productor autoorganizado de origen popular que creó un modo de producción en el que se reivindica el saber popular, el trabajo no alienado, la administración del tiempo de trabajo y la condición humana. Una forma productiva que se encuentra informalizada por la economía de mercado y que en Argentina se imbrica muchas veces con la política social. Sin embargo, su autoorganización visibiliza la posibilidad de un horizonte institucional nuevo para valorizar correctamente su aporte al desarrollo en el imaginario instituyente de la sociedad argentina. Para transitar este camino es necesario abandonar la modalidad de forma productiva, informal, periférica, subalterna al capitalismo que reviste actualmente; y fortalecer su tránsito a un proceso de formalización, integración y desarrollo de sus cadenas de comercialización. Argentina dependerá del poder que tenga para capturar y dirigir autónomamente el excedente económico que genera para mejorar las condiciones de trabajo y expandirse al resto de la sociedad.

Planificar la evolución de esta economía de los barrios populares requiere, desde lo simbólico, reconocer el saber popular, junto con el privado y el público; y desde lo económico, potenciar su fuerza productiva a través de un proceso que tiene su eje inicial en la formalización creciente en términos laborales, fiscales y jurídicos. El diagnóstico de base para la propuesta realizada es que la informalidad de la EP no tiene su origen en la falta de voluntad colectiva de los actores del sector para avanzar en la formalización, sino en la carencia de instrumentos adecuados que reconozcan, desde el Estado, las particularidades de este modo de producción social.

A partir de su declaración formal deberán generarse los canales de acceso a los instrumentos claves del desarrollo económico: a) crédito productivo, b) nuevos canales de comercialización (públicos y privados), c) una política de certificación de saberes y de ingresos que “compense” la desvalorización que el mercado realiza de sus actividades y d) una estrategia de capitalización directa del Estado para integrar verticalmente sus ramas productivas y garantizar que el excedente económico generado circule dentro del sector.

Finalmente, las medidas anteriores serán efectivas si se enmarcan en una planificación integral, que puede impulsarse desde el Consejo de la Economía Popular, con representantes de organizaciones sociales, el Estado, los sindicatos y las cámaras empresarias. El objetivo es enmarcar el desarrollo de la EP en una planificación productiva, económica y social de la Argentina con participación directa de los actores involucrados.

## Bibliografía

- ANSES (julio 2020). “Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria”, Serie Estudios de la Seguridad Social. Argentina: Dirección General de Planeamiento - Observatorio de la Seguridad Social. URL: [www.anses.gov.ar/sites/default/files/2022-05/DT\\_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf](http://www.anses.gov.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf).
- Arendt, H.; Cruz, M. y Novales, R. G. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Aristóteles (2001). *Ética y Poética*. España: Grupo Océano.
- Balinky, A. (1971). *La economía política de Marx: origen y desarrollo*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. y Portes, A. (1989). “World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy”. En *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, editado por A. Portes; M. Castells y L. A. Benton. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Chena, P. (2018). “La economía popular y sus relaciones determinantes”. *Cuadernos FHyCS-UNJu* 53, 205-228.
- Chena, P. y Roig, A. (2020). “Imaginario, Expectativas y Moneda. Reflexiones en base a la experiencia argentina en el siglo XXI”. *El desarrollo como conflicto*, 171-192. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Coraggio, J. L. (1992). *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: IEAS/AGE/RA.

- \_\_\_\_\_. (2007). “Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo” En *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, 165-194, organizado por J. L. Coraggio. Buenos Aires: Altamira.
- De Soto, H.; Ghersi, E. y Ghibellini, M. (1987). *El otro sendero: la revolución informal*. Bogotá: Oveja Negra.
- Feige, E. (1990). “Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach”. *World Development* 18, n° 7, 989-1002.
- Foucault, M. (1997). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Furtado, C. (1999). *Teoría y política del desarrollo económico*. México: Siglo XXI.
- Gaiger, L. I. (2007). La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, 79-110, compilado por J. L. Coraggio. Buenos Aires: UNGS.
- Hart, K. (1973). “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”. *Journal of Modern African Studies* 11, 61-89.
- INDEC (2021). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). *Informes técnicos* 5, n° 233. URL: [www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_3trim21DE3A5603AD.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim21DE3A5603AD.pdf).
- Marx, K. (1989). *Contribución a la crítica de la economía política*. Moscú: Editorial Progreso.
- Nun, J. (1999). “El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal”. *Desarrollo económico* 38, n° 152, 985-1004.
- Portes, A. (2000). “La economía informal y sus paradojas”. En *Informalidad y Exclusión social*, compilado por J. Carpio e I. Novacovsky. Buenos Aires: FCE.
- Portes, A. y Haller, W. J. (2004). *La economía informal*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.

- Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALC) (1985). *Más allá de la crisis*. Santiago de Chile: International Labor Office.
- Quijano, A. (1998). *La Economía Popular y sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul Editores.
- \_\_\_\_\_. (2007). “¿Sistemas alternativos de producción?”. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, 145-164, compilado por J. L. Coraggio. Buenos Aires: UNGS.
- Razeto, L.; Klenner, A.; Ramírez, A. y Urmeneta, R. (1990). *Las Organizaciones Económicas Populares (OEP), 1973-1990*. Santiago de Chile: Ediciones PET.
- Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES) (2021). “Informe de gestión 2021”.
- ReNaTEP (2021). “Diagnóstico y perspectivas de la economía popular. Reporte agosto 2021”. URL: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/renatep\\_-\\_diagnostico\\_y\\_perspectivas\\_de\\_la\\_economia\\_popular\\_reporte\\_agosto\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/renatep_-_diagnostico_y_perspectivas_de_la_economia_popular_reporte_agosto_2021.pdf).
- Singer, P. (2007). Economía solidaria. Un modo de producción y distribución. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, 59-78, compilado por J. L. Coraggio. Buenos Aires: UNGS.
- Smith, A. (2020). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Editorial Verbum.