



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias
Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)
Nº 47 Vol. XXVII, Invierno 2027, Santiago del Estero, Argentina
ISSN 1514-6871 - <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad>



Economía Popular: una propuesta conceptual y metodológica para el diseño de políticas públicas

Popular Economy: A conceptual and methodological proposal for the design of public policies

Economia Popular: Uma proposta conceitual e metodológica para o desenho de políticas públicas

Ernesto MATE *
Julieta CAMPANA **
Andrés CAPPA ***

Recibido: 02.02.2026

Revisión editorial: 02.03.2026

Aceptado: 10.04.2026



Resumen

La economía popular (EP) constituye un campo en construcción tanto a nivel teórico, como político y empírico. Si bien no se trata de un fenómeno nuevo, en Argentina un conjunto de organizaciones sociales adoptó la noción de “trabajadores de la economía popular” para denominar a aquellos que habían creado

* Doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, UBA). Lic. en Ciencia Política (UBA). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en la Escuela Interdisciplinaria de Alto Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (EIDAES-UNSAM). Integrante del Observatorio de Protesta Social (OPS) y del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas de la Fundación para el Desarrollo Humano Integral (OCEPP-FDHI), docente de la UMET. Correo: ernestopmate@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9435-1228>

** Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, UBA), Mag. en Políticas Públicas ((Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO), Lic. en Administración (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (CIEA-UNTREF). Integrante del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina y del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas de la Fundación para el Desarrollo Humano Integral (OCEPP-FDHI), docente UBA. Correo: julicampana@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8714-5821>

*** Mag. en Economía Política (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO) y Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA). Docente en Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), UBA y FLACSO. Integrante del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas de la Fundación para el Desarrollo Humano Integral (OCEPP-FDHI). Correo: cappa.andres@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0562-1307>

sus propias estrategias de supervivencia al margen del mercado de trabajo asalariado, inscribiéndose al mismo tiempo en un lenguaje propio del mundo sindical. Esto planteó distintos debates en torno a cómo conceptualizar y delimitar su universo, así como definir el rol que el Estado y las políticas públicas deberían tener hacia la EP. En este artículo nos proponemos, en primer lugar, presentar una definición conceptual de la EP que articula tres perspectivas teóricas complementarias —heterogeneidad estructural, masa marginal y sector informal urbano— para ubicar al sector como resultado de procesos socioeconómicos y políticos propios del capitalismo periférico. En segundo lugar, proponemos una estrategia de medición y caracterización del sector a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Finalmente, a partir de una revisión en perspectiva de las políticas públicas orientadas al sector desde el año 2016, planteamos una serie de lineamientos para una renovada estrategia de política pública que contribuya a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes integran la economía popular.

Palabras clave: economía popular, segmento productivo, definición conceptual, medición, políticas públicas

Abstract

The popular economy (PE) is a field still under construction at the theoretical, political, and empirical levels. Although it is not a new phenomenon, in Argentina a group of social organizations adopted the notion of “popular economy workers” to designate those who had developed their own survival strategies outside the formal wage-labor market, while simultaneously drawing on a vocabulary associated with the trade union sphere. This gave rise to several debates regarding how to conceptualize and delimit this universe, as well as how to define the role that the state and public policies should play with respect to the PE. In this article, we aim, first, to present a conceptual definition of the PE that brings together three complementary theoretical perspectives—structural heterogeneity, marginal mass, and the urban informal sector—in order to situate the sector as the outcome of the socioeconomic and political processes characteristic of peripheral capitalism. Second, we propose a strategy for measuring and characterizing the sector using data from the Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Finally, based on a review of public policies directed at the sector since 2016, we outline a series of guidelines for a renewed public policy strategy that contributes to improving the living and working conditions of those who form part of the popular economy.

Keywords: popular economy, productive sector, conceptual definition, measurement, public policies

Resumo

A economia popular (EP) constitui um campo em construção tanto no plano teórico quanto político e empírico. Embora não se trate de um fenômeno novo, na Argentina um conjunto de organizações sociais adotou a noção de “trabalhadores da economia popular” para denominar aqueles que haviam criado suas próprias estratégias de sobrevivência à margem do mercado de trabalho assalariado, inscrevendo-se ao mesmo tempo em uma linguagem própria do mundo sindical. Isso suscitou diversos debates sobre como conceituar e delimitar seu universo, bem como sobre o papel que o Estado e as políticas públicas deveriam desempenhar em relação à EP. Neste artigo propomos, em primeiro lugar, apresentar uma definição conceitual da EP que articula três tradições teóricas complementares —heterogeneidade estrutural, massa marginal e setor informal urbano— para situar o setor como resultado de processos socioeconômicos e políticos próprios do capitalismo periférico. Em segundo lugar, propomos uma estratégia de mensuração e caracterização do setor por meio da Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Por fim, a partir de uma revisão das políticas públicas orientadas ao setor desde 2016, apresentamos uma série de diretrizes para uma renovada estratégia de política pública que contribua para melhorar as condições de vida e de trabalho daqueles que integram a economia popular.

Palavras-chave: economia popular, definição conceptual, medição, políticas públicas.

Sumario

Introducción. 1. La conceptualización de la EP en debate, 1.1 Antecedentes con los que se dialoga, 1.2 Definir la EP en el contexto del capitalismo periférico, 1.3 La economía popular a la luz del enfoque de la subordinación heterogénea, 2. Propuesta de definición de la EP y estrategia de medición, 3. El

abordaje desde la política pública, 3.1 El Salario Social Complementario y una nueva etapa en la política pública, 3.2 El Potenciar Trabajo y las experiencias de fortalecimiento productivo de la EP, 4. Hacia políticas públicas orientadas a la EP (reflexiones finales), Bibliografía

Introducción

La noción de economía popular (EP) se ha consolidado en las últimas décadas como un campo en construcción en los planos teórico, político y empírico. Aunque las prácticas económicas que la conforman no son nuevas, en Argentina el concepto adquirió una fuerte centralidad cuando un conjunto de organizaciones sociales comenzó a autodenominarse como “trabajadores y trabajadoras de la economía popular”. Esta denominación buscó visibilizar a quienes desarrollan estrategias de generación de ingresos y reproducción de la vida al margen del mercado de trabajo asalariado formal, inscribiendo su reivindicación en un lenguaje y una lógica propios del mundo sindical. Esto planteó una serie de controversias. En particular, generó debates con las corrientes de economía social y solidaria (ESS) impulsadas por programas sociales que, en la región, cobraron protagonismo durante los gobiernos progresistas de inicios del siglo XXI. Mientras estas políticas ponían el énfasis en la asociatividad, la cooperación y los valores solidarios como motores de inclusión, la noción de EP surgida de las organizaciones sociales colocaba en primer plano la condición de exclusión estructural del trabajo formal y la necesidad de construir derechos laborales y reconocimiento político para este universo de trabajadores.

Desde nuestra perspectiva, la comprensión de la EP requiere revisar los aportes de distintas tradiciones y perspectivas teóricas que, aunque emergieron en contextos diferentes, permiten abordar el fenómeno como resultado de procesos sociales, económicos y políticos propios del capitalismo periférico. En particular, retomamos tres nociones o perspectivas conceptuales, con el objetivo de ponerlas en diálogo: la heterogeneidad estructural, la masa marginal y el sector informal urbano. Estos enfoques, provenientes de la teoría estructuralista latinoamericana, de los debates sobre marginalidad de los años sesenta y setenta, y de los estudios sobre informalidad laboral impulsados por la OIT, ofrecen herramientas para situar a la EP como un sector económico específico en un entramado de relaciones económicas. De esta concepción se desprenden cuestiones clave, a saber: la delimitación del universo de la EP (sectores, actividades, formas organizativas y población que la compone), las dinámicas productivas y motivaciones que la sostienen, las relaciones económicas con otros segmentos de la economía y el papel del Estado y de las políticas públicas para hacer frente a las problemáticas de este sector.

En este artículo nos proponemos, en primer lugar, presentar una definición conceptual de la EP que dialogue con las distintas corrientes de pensamiento y con las definiciones elaboradas desde las propias organizaciones y desde el Estado. En segundo lugar, proponemos una estrategia de medición y caracterización del sector, entendiendo que la construcción de diagnósticos sólidos es condición para su abordaje. En tercer lugar, realizamos una revisión histórica de las políticas públicas y programas sociales orientados a la EP desde 2016, identificando potencialidades y limitaciones para responder a las necesidades del sector. Finalmente, a partir de este recorrido, planteamos lineamientos para una renovada estrategia de política pública que contribuya a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes integran la economía popular.

La propuesta conceptual y programática que se desarrolla en este artículo es producto de una trayectoria de investigaciones previas llevadas a cabo desde el año 2017 por el Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP) y, más recientemente, en el marco de la Fundación para el Desarrollo Humano Integral (FDHI). A lo largo de estos años hemos buscado realizar un aporte al campo de la EP desde diferentes dimensiones y objetivos. Entre las mismas vale la pena destacar:

i) una dimensión teórica-conceptual en torno a la definición y caracterización de este universo de trabajadores y trabajadoras (Bertellotti, 2019; OCEPP, 2021; Cappa y Terranova, 2023; Sterling Plazas y Cappa, 2025) y su situación de desprotección (Martínez, Cappa y Blasco, 2022); ii) una dimensión técnico-productiva de análisis y diagnóstico de las diferentes ramas de actividad que componen el sector (Bertellotti, Fara y Fainstein, 2019; Bertellotti y Cappa, 2021; Campana y Rossi Lashayas, 2022; Campana, Zubcov y Basílico, 2023); y iii) una dimensión política que busca aportar reflexiones e intervenir en los debates en el campo de las políticas públicas y proyectos legislativos (Campana, Mate y Cascardo, 2024; Hagman y Cappa, 2021; Campana y Blasco, 2023; Mate, Terranova y Campana, 2025), y como aporte a la disputa política del sector por su reconocimiento y la mejora de sus condiciones de vida y trabajo. Como producto de esta nutrida trayectoria de trabajo con el sector, una primera versión de la problematización presentada en este artículo fue desarrollada en extenso en el libro “La Economía Popular en Argentina. Aportes para pensar las políticas públicas en un nuevo mundo del trabajo” (OCEPP, 2025). En términos metodológicos, se partió de una estrategia multimétodo de medición de modo de integrar una serie de perspectivas, métodos, técnicas y datos que permitan un abordaje complejo del objeto de análisis (Fetters y Molina-Azorin, 2017). Para el abordaje conceptual y para la construcción de los lineamientos de políticas públicas, se utilizaron documentos de las organizaciones, como también entrevistas y diálogos con referentes de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), principalmente con referentes del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), organización que conforma la UTEP. Para la estrategia de medición, se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), por ser esta la principal herramienta de medición sobre el mercado de trabajo.

1. La conceptualización de la EP en debate

1.1 Antecedentes con los que se dialoga

El término “economía popular” admite múltiples definiciones que no siempre convergen, y que reflejan al mismo tiempo tensiones entre distintos marcos analíticos, posicionamientos políticos y experiencias organizativas. Estas diferencias se expresan en aspectos como las causas que la originan, la población incluida, los tipos de actividad que la integran, los fines que persigue y las formas productivas en las que se organiza, entre las principales.

La noción fue utilizada por autores que destacaron dimensiones culturales, éticas y comunitarias como rasgos prefigurativos de una sociedad no capitalista. Uno de los precursores fue Razeto (1984; 1993), quien vinculó la EP con las estrategias de supervivencia económica y los lazos de solidaridad que las poblaciones marginadas desarrollaron como respuesta a la exclusión provocada por políticas neoliberales. En un enfoque similar, Barrantes (1992) la caracterizó como un “mundo social, económico, político y cultural estructuralmente heterogéneo” (Barrantes, 1992: 97) arraigado en los modos de vida de las clases populares. Más recientemente, Coraggio (2020) propuso una definición centrada en la reproducción ampliada de la vida como racionalidad orientadora, diferenciándola tanto de la lógica de acumulación del capital como de la búsqueda del bien común propia del sector público. En este sentido, abarca “la realización del propio trabajo para la reproducción y desarrollo de la vida inmediata” de quienes viven de su trabajo (Coraggio, 2020: 6).

Desde la sociología del trabajo, Maldovan Bonelli (2018) enmarcó la EP como aquellas actividades desarrolladas por los sectores excluidos del empleo salarial o bien que las realizan de forma complementaria al mismo. En este sentido, la EP es entendida como una consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo y el deterioro de la condición salarial, reflejando la segmentación laboral, el alto desempleo y la elevada precarización (Maldovan Bonelli, 2018). Pissaco (2019) delimitó el universo de la EP a quienes participan en procesos productivos por fuera de la relación asalariada, especialmente mediante el trabajo por cuenta propia. Por su parte, desde el Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores (CITRA) destacaron como elementos constitutivos

de la EP la carencia de derechos y el carácter cuentapropista, abarcando al conjunto de trabajadores que “se ganan la vida a través de una pluralidad de actividades que se desarrollan sin derechos laborales y sin patrón visible” (Fernández Álvarez *et al.*, 2021: 2).

Otras concepciones como la de Salvia, Poy y Donza (2018) introdujeron en su definición el nivel de productividad de las unidades económicas en las que se desarrollan las actividades de la EP. Así, la EP abarca al “conjunto de actividades, unidades productivas y formas de inserción ocupacional orientadas por la lógica de la reproducción de los agentes económicos que participan en ellas y no por la lógica de la acumulación (...) En general, se trata de unidades económicas y formas de inserción de baja productividad y, por lo tanto, de bajas remuneraciones” (2018: 5).

Por su parte, Chena (2022) propuso una definición amplia en tanto “nuevo modo de producción social” que “coloca el trabajo como ordenador y recupera la figura del trabajador-productor extinta en el modo de producción capitalista” (2022: 16). En este sentido, reconoce en la EP un modo autoorganizado, informal e impulsado por un sujeto trabajador de origen popular, que combina trabajo individual (a menudo familiar) con experiencias colectivas autogestionadas, como cooperativas y organizaciones de la economía social y solidaria.

Desde el ámbito gremial, la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) elaboró una propuesta conceptual en una serie de Cuadernos destinados a la formación de militantes, delegados y dirigentes de organizaciones sociales. Allí, definieron a la EP como un segmento productivo de baja productividad que se desenvuelve junto con otros dos sectores, el “nacional y local” y “moderno y transnacional”. El primero está compuesto por pequeñas y medianas empresas nacionales orientadas al mercado interno y/o proveer servicios a las grandes empresas, mientras que el segundo comprende principalmente a empresas transnacionales y sus subsidiarias. A la estructura productiva segmentada le corresponde una estructura ocupacional igualmente estratificada, de manera que en el sector moderno se conforma un segmento laboral con plenos derechos y elevados ingresos, que representa una minoría dentro del mapa laboral total. En este marco, la EP abarca “emprendimientos individuales o colectivos con mínima tecnología, baja productividad, ingresos inadecuados para los trabajadores y condiciones muy malas de labor” (Pérsico y Grabois, 2014: 23). Así, se refirieron tanto a las características de la actividad productiva como de las condiciones del trabajo. Sobre las primeras, destacaron la baja productividad (al menos en el sentido que las empresas capitalistas otorgan a este término), dado el poco o nulo capital constante y la tecnología obsoleta. Sobre las condiciones de trabajo, señalaron su precariedad con relación a las extensas jornadas, bajos ingresos y falta de los derechos laborales. Por lo tanto, una clave para la UTEP es la exclusión de estos trabajadores y trabajadoras del mercado formal y la carencia de condiciones de trabajo dignas:

(...) la Economía Popular es en primer lugar la economía de los excluidos, pues está conformada por todas las actividades que surgieron como consecuencia de la incapacidad del mercado capitalista para ofrecernos a todos un trabajo digno y bien remunerado como obreros en una fábrica o trabajadores de una empresa (...) es el conjunto de actividades laborales que el pueblo se inventó para sobrevivir afuera del mercado formal (Pérsico y Grabois, 2014: 31).

En términos de su cuantificación, la UTEP colocó el acento en la forma en que los trabajadores “se inventaron su propio trabajo”, por lo que se desprende que la EP abarca actividades productivas sin patrón, ya sea por tratarse de un trabajo por cuenta propia individual o uno agrupado en una organización cooperativa. Sin embargo, la EP no se limita exclusivamente a las formas de trabajo sin patrón, ya que también incorpora experiencias de empleo asalariado. En efecto, se reconoce la posibilidad de desempeñarse “para otro como empleados, peones o ayudantes” (Pérsico y Grabois, 2014: 29). Esto plantea una discusión relevante y no exenta de tensiones: ¿cómo distinguir, dentro de una relación asalariada, a una unidad de la economía popular de una empresa que simplemente incurre en fraude laboral? Los propios cuadernos de Pérsico y Grabois introducen esta cuestión, aunque sin arribar a una definición enteramente libre de ambigüedades. En última instancia, la línea divisoria parece depender

de un criterio difícil de constatar empíricamente: la sustentabilidad económica de la unidad productiva. Así, siguiendo a Pérsico y Grabois (2014), cuando una organización opera “en chancletas”, esto es, con escasa capacidad de acumulación y sin posibilidades reales de afrontar los costos asociados a la registración laboral, puede ser considerada parte de la EP. Por el contrario, cuando una empresa cuenta con recursos suficientes para formalizar a sus trabajadores y trabajadoras pero opta deliberadamente por no hacerlo, se trata de una práctica de fraude laboral que no corresponde incluir en esta categoría. Esta distinción resulta clave, dadas sus implicancias prácticas tanto para la acción de los propios trabajadores y trabajadoras del sector como para el diseño de políticas públicas: el valor de conceptualizar la economía popular radica precisamente en diferenciarla del universo más amplio del trabajo no registrado o “trabajo sin derechos”.

Finalmente, desde el plano estatal, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), incorporó tanto a las personas como a las unidades productivas. Identificó como EP a quienes generan su propio trabajo, de forma individual o colectiva, fuera de las relaciones asalariadas tradicionales y sin derechos laborales. En el caso de las unidades productivas, reconoce su posición desventajosa frente a otras en el acceso al financiamiento, mercados y tecnología. Para su estimación, se realizó un relevamiento a partir de la inscripción voluntaria al Registro.

En síntesis, la EP ha sido definida desde distintos enfoques que ponderan desde cuestiones de cultura y solidaridad, sociolaborales, dimensiones de productividad y de ingresos, hasta cuestiones político-gremiales. En este marco, nuestra propuesta es entender la EP como el resultado histórico de la interacción de tres nociones que provienen de perspectivas teóricas distintas, aunque complementarias: la heterogeneidad estructural (estructura productiva dual y desigual), la masa marginal (población estructuralmente excluida de los beneficios del desarrollo capitalista) y el sector informal urbano (estrategias económicas y laborales no reguladas). Esta articulación permite delimitar conceptualmente el sector y comprender su inserción subordinada en el capitalismo periférico, sin reducirlo a una de sus dimensiones.

1.2 Definir la EP en el contexto del capitalismo periférico

Para delimitar la EP elaboramos un andamiaje conceptual que permita distinguirla de otras categorías cercanas pero diferenciadas en su universo, como el trabajo no registrado, la economía social y solidaria o el sector informal. En este sentido, proponemos un abordaje que articula tres nociones provenientes de perspectivas teóricas distintas, aunque complementarias: la heterogeneidad estructural, la masa marginal y el sector informal urbano. Estas nociones, al integrarse, permiten construir una definición operativa y analítica de la EP.

En primer lugar, el concepto de heterogeneidad estructural refiere la existencia de saltos discretos de productividad entre distintos sectores productivos en los países capitalistas periféricos. Se trata de profundas grietas al interior de la estructura productiva de un país, dada la presencia de sectores tradicionales de baja productividad y modernos de alta productividad. Esta estructura se caracteriza por una dinámica particular, tanto de la producción (oferta de bienes y servicios) como en el consumo (demanda). La lenta y desigual difusión del progreso técnico profundiza las desigualdades sectoriales (Pinto, 1970), mientras que la introducción de sectores modernos capitalistas genera una masa salarial que modifica los patrones de consumo con alto contenido importado y accesible solo a un nicho de consumidores. Este proceso genera una presión sobre la balanza de pagos que desemboca en crisis cíclicas.

Pinto (1970) observó que en los países capitalistas periféricos la absorción de la fuerza de trabajo en el sector moderno es baja mientras que crece el empleo en las actividades tradicionales. Así, a la estructura productiva heterogénea le corresponde una estructura ocupacional también fragmentada. La conformación de segmentos implica la existencia de barreras que impiden la transición de los

trabajadores hacia 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 era palpable ya durante el periodo de industrialización del siglo XX y luego fue profundizado con el auge del neoliberalismo, profundizando la heterogeneidad y la segmentación del mercado de trabajo argentino (Chena y Pérez Candreva, 2008; Salvia, Poy y Vera, 2016; Donza, Poy y Salvia, 2022). En resumen, la noción de heterogeneidad estructural da cuenta de la precariedad laboral y la exclusión social como manifestaciones de la forma de desarrollo de los países latinoamericanos (Sterling Plazas y Cappa, 2025).

Por su parte, la noción de masa marginal refiere a la parte “afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa” (Nun, 1969: 21). Se alude a un fenómeno intrínseco al funcionamiento del sistema capitalista que, además de generar una población excedente, no requiere de ella para la acumulación de capital. Esta población está integrada por desocupados que no forman parte del ejército industrial de reserva y por lo tanto no cumple la función de mantener controlados los salarios de la población empleada. La “masa marginal” es un sector autónomo, sin perspectivas de integración con la economía formal, en la medida que el proceso de acumulación en su fase ascendente no logra absorber a estos trabajadores.

De manera similar, Quijano (1970) planteó el concepto de “polo marginal” para referirse al sector productivo de menor desarrollo por debajo de los sectores intermedios y avanzados. En el polo marginal se refugia una mano de obra marginada, excluida del nivel monopolístico y del “propio nivel competitivo del capitalismo latinoamericano” (1970: 162). Así, “polo marginal” de la economía y “mano de obra marginada”, son fenómenos esencialmente interdependientes producto de las tendencias predominantes del capitalismo y sus dinámicas de acumulación. La mano de obra marginada tiende a crecer sostenidamente y la condición de refugio en el polo marginal deja de ser un estadio transitorio (destinado a ser superado), para convertirse en permanente.

Los conceptos masa marginal y polo marginal aportan a la EP en tanto reconocen la presencia de un sector excluido del régimen de acumulación vigente que busca refugio en sectores de baja productividad. Sin embargo, como expondremos, la definición que aquí proponemos no se ajusta estrictamente a aquella, dado que abarca una porción más amplia de la estructura productiva y, por ende, de los trabajadores y trabajadoras.

La tercera noción que permite construir nuestra definición conceptual de la EP es la idea de sector informal. Este concepto fue originalmente planteado por Hart (1973) y reelaborado posteriormente. En América Latina, fueron claves en la difusión de este concepto los trabajos del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) desde su creación en 1971 en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según el PREALC, durante las décadas de 1960 y de 1970, en la región se observaba un “escaso ritmo de creación de puestos de trabajo productivos a pesar de haberse logrado un crecimiento apreciable del producto” (PREALC, 1978: 27). En este marco, Souza y Tokman (1976) denominaron “sector informal urbano” (SIU) al sector donde predomina el cuentapropismo y el empleo familiar no remunerado, organizado en emprendimientos de baja escala y productividad, con bajo nivel de tecnificación, baja calificación de la mano de obra y una rudimentaria organización del trabajo. El SIU no se restringe únicamente al cuentapropismo, sino que abarca pequeñas unidades productivas que pueden albergar trabajo asalariado, aunque no sea la situación más frecuente. Una de las características principales de este sector son sus bajos ingresos, los cuales son consecuencia de la baja productividad, aunque no una característica definitoria en sí misma.

El SIU absorbe la mano de obra de la población excedente que no logra ser absorbida por el sector formal y por lo tanto su tamaño no de su capacidad de acumulación de capital (Souza y Tokman, 1976). En este sentido, en América Latina cumplió un rol contra cíclico, incrementando su volumen en

momentos de recesión económica y aumento del desempleo y reduciendo su magnitud en períodos de auge económico (Tokman, 2004). De esta forma, la dualidad formal/informal implica una continuación teórica del concepto de heterogeneidad estructural, profundizando la caracterización de la forma en que se ejecuta el trabajo en el sector informal, el cual es considerado por el PREALC como “el último eslabón en la jerarquización de la actividad económica establecida por la heterogeneidad estructural” (PREALC, 1978).¹

En contraste con la noción de masa marginal, que sitúa a esta población en la categoría de desocupados, el concepto de sector informal urbano pone el énfasis en el trabajo efectivamente realizado para garantizar la subsistencia. Además, permite abrir la discusión no solo a pensarlas únicamente como actividades generadoras de ingresos mínimos de supervivencia, sino también de actividades que aportan al producto total de la economía, en tanto una parte significativa de la producción del sector es comercializada fuera del propio sector. De este modo, aun con sus bajos niveles de productividad (como se mencionó: productividad en el sentido capitalista del término), no solo constituye un mecanismo de inserción laboral para quienes quedan excluidos del empleo formal, sino que también crea valor económico y genera ingresos que se articulan con el resto de la estructura productiva.

Adicionalmente, esta consideración amplia de las actividades realizadas requiere desde nuestra perspectiva un diálogo necesario con los postulados de la economía feminista. Estas teorías aportan a este andamiaje conceptual la relevancia de visibilizar que es el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado llevado a cabo principalmente por mujeres el que permite la reproducción de la fuerza de trabajo en que se sostiene el sistema capitalista (Federici, 2004). Se trata de una economía del cuidado que produce servicios sociales con importante valor económico (Rodríguez Enriquez, 2015). Estos trabajos permiten la reproducción social en estos sectores excluidos, y se realizan en condiciones análogas a la de otros emprendimientos o unidades productivas del sector: en condiciones precarias, con medios de producción al alcance, son actividades trabajo-intensivas, de bajos o nulos ingresos, entre otras.

1.3 La economía popular a la luz del enfoque de la subordinación heterogénea

La articulación de estas perspectivas se complementa con el análisis de las vinculaciones económicas entre la EP y el resto de los segmentos productivos. Para aproximarnos a ello partimos del enfoque relacional propuesto por Tokman (1978) para el sector informal para luego adaptarlo a las condiciones específicas de la EP. El autor distinguió dos enfoques contrapuestos, uno en el que existen “relaciones benignas” y otro que le asigna un carácter subordinado al sector informal con relación al resto de las actividades. A su vez, al interior de cada enfoque diferenció dos alternativas respecto al rol del sector informal en el proceso de acumulación, una relación o bien de autonomía o bien de integración.

El enfoque de las relaciones benignas sostiene que la creatividad para la supervivencia del sector informal frente a la falta de recursos y de los mercados da cuenta del potencial para seguir desarrollando sus actividades. De acuerdo con el vínculo con el resto de los sectores, el enfoque benigno admite dos variantes. Por un lado, el de la *dualidad* o de las relaciones benignas en condiciones de autonomía, da cuenta tanto de la autonomía del sector informal como de las ventajas comparativas en relación con actividades similares desarrolladas en el sector formal. La ventaja consistiría en que el carácter intensivo del trabajo permite la utilización de la mano de obra sin generar fuertes presiones sobre los salarios, por

¹ El debate en torno a la informalidad es de larga data. La propia mirada de la OIT al respecto fue cambiando a mediados desde la noción de sector informal hacia la 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 sujeto a la legislación laboral, independientemente del sector en el cual se desempeñen (Fernández Massi, 2015).

lo que podría generar excedentes económicos que reinvertidos contribuirían al crecimiento del sector. La segunda variante es el de la *complementariedad* o el de las relaciones benignas en condiciones de integración. Esta variante admite que existen vínculos complementarios entre el sector informal y el formal, donde el primero realiza principalmente actividades comerciales y de servicios personales y el sector formal se encarga de la producción manufacturera. La ampliación de estos vínculos podría dinamizar y ampliar la capacidad de acumulación del sector informal.

En contraposición, se encuentra el enfoque de la subordinación. Según este enfoque, la dinámica global del capitalismo genera que las ganancias de productividad de los países centrales y desarrollados se retengan allí mismo, mientras que lo producido en los países subdesarrollados de la periferia es apropiado a través de diferentes mecanismos, dando como resultado una acumulación subordinada en la periferia y un progreso técnico concentrado en los segmentos modernos y oligopólicos sin que se difundan hacia otros sectores. En este sentido las relaciones entre los sectores informal y formal se analizan como una dinámica interna pero enmarcada en un sistema de relaciones subordinadas a nivel internacional, donde el excedente generado en el sector informal es transferido al resto de la economía como un paso intermedio de la transferencia desde los países periféricos a los centrales. Ahora bien, el mecanismo de transferencia de excedente del sector informal es diferente dependiendo de si este es autónomo o está integrado con el resto de la economía. Por un lado, se encuentra la variante de la *marginalidad* o el enfoque de la subordinación en condiciones de autonomía, que entiende a la acumulación en el sector formal como autónoma respecto de la masa o polo marginal y el excedente de mano de obra no es necesario para la producción capitalista por lo que no funciona como un ejército industrial de reserva.

En paralelo, el sector formal controla el acceso a los recursos y la tecnología, dejando en desventaja al informal. En este sentido, la subordinación opera a través de la falta de acceso y no a través de la extracción de excedentes económicos. Por otro lado, el enfoque de la *explotación* o de la subordinación en condiciones de integración observa que el excedente generado en el sector informal es extraído por el sector formal a través de los precios más altos pagados por sus compras (principalmente insumos, bienes de capital y algunos bienes de consumo final para reventa) y los precios más bajos obtenidos por su producción (bienes salario, bienes intermedios y servicios). Así, cuando el sector informal está integrado al resto de la economía, los mecanismos de subordinación se refuerzan.

Una vez planteadas estas alternativas, Tokman (1978) introduce la noción de subordinación heterogénea para superar las limitaciones de los enfoques que contraponen autonomía e integración en clave de “relaciones benignas” o de subordinación plena. Desde esta perspectiva, el sector informal no puede considerarse ni completamente integrado al resto de la economía ni plenamente autónomo, sino que combina ambas dimensiones en una relación estructuralmente desigual. Si bien se reconoce que predomina una dinámica subordinada respecto de los sectores más capitalizados, también se observa un grado significativo de autocontención que le otorga cierta capacidad de reproducción propia. A su vez, a diferencia de la subordinación plena, donde la extracción de excedentes se da principalmente a través de la subcontratación productiva, la subordinación heterogénea señala que la integración se produce sobre todo mediante los circuitos de ingresos y gastos, reforzando así la dependencia del sector informal respecto de la economía en su conjunto.

Este enfoque resulta útil para interpretar la posición estructural de la EP en el entramado económico. En Périco y Grabois (2014) se observan referencias al debate de la autonomía o integración en la economía. En ocasiones la caracterización de la EP se centra en el carácter de “excluidos” en oposición a los “integrados”. Estos términos se utilizan fundamentalmente para señalar la ausencia de derechos laborales, más que para aludir a las relaciones con el proceso de acumulación capitalista. No obstante, al definir a la EP como el lugar de los “residuos sociales” o de “los que sobran” frente a los “trabajadores útiles para la acumulación”, la concepción de los autores se aproxima a la noción de masa marginal. Ahora bien, esta exclusión no se interpreta en clave de “relaciones benignas” que admitirían cierta autonomía, sino como una forma de integración subordinada bajo condiciones de explotación. Desde

esta perspectiva, se subraya que el capital desarrolla mecanismos específicos para apropiarse tanto del trabajo como de los ingresos autogenerados por una población que, paradójicamente, ha sido expulsada por el propio proceso de acumulación (Pérsico y Grabois, 2014).

En este sentido, la EP no se encuentra plenamente integrada al resto de la economía ni es completamente autónoma, sino que participa de relaciones económicas asimétricas que combinan cierto grado de autocontención con mecanismos de subordinación. Las unidades y trabajadores de la EP dependen, en distintos grados, de mercados de insumos, de bienes y de servicios controlados por segmentos más capitalizados, y a su vez colocan su producción en circuitos comerciales donde predominan relaciones de poder desfavorables. Así, la transferencia de excedentes ocurre mayormente por la vía de los precios y las condiciones de intercambio. Esto implica que, aun cuando existan experiencias de producción y consumo en redes propias, la inserción de la EP en mercados más amplios suele reproducir su posición de desventaja.

No obstante, el enfoque de la subordinación heterogénea desestima los vínculos productivos en sentido inverso que son relevantes para el análisis de la EP en la actualidad, como las ventas de productos intermedios desde el sector informal al formal. Este tipo de relación se vincula más con el enfoque de la explotación, que considera que los vínculos de subcontratación que imponen condiciones desventajosas para el sector informal explican, en parte, la heterogeneidad estructural del subdesarrollo (Fernández Massi, 2017). En este sentido, la EP presenta particularidades que ameritan un análisis “caso por caso”, evitando las generalizaciones derivadas de tipos ideales teóricos². Por último, desestimamos que el enfoque de relaciones benignas con integración, el cual supone que la profundización de los vínculos productivos entre la EP y el sector formal llevaría a una reducción de la heterogeneidad, es el que menos se adapta a la realidad de la EP.

2. Propuesta de definición de la EP y estrategia de medición

En función del recorrido analítico-conceptual presentado, definimos a la economía popular como un “segmento productivo trabajo-intensivo, predominantemente cuentapropista (sin patrón) de baja productividad y escala, en el que trabajadores y trabajadoras excluidas del sector formal desarrollan sus actividades” (Sterling Plazas y Cappa, 2025: 49). Tanto las características del segmento productivo en el que se inserta como la condición de exclusión que atraviesan sus trabajadores y trabajadoras constituyen los rasgos centrales de la EP.

Sus características productivas son similares a las del sector informal urbano, a saber: 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), con presencia en mercados competitivos en donde los productores individuales son tomadores de precios.

² Un ejemplo de explotación indirecta puede observarse en distintas ramas de actividad. Pérsico y Grabois (2014) señalan, entre otros casos, a los recolectores cartoneros que proveen materia prima para la elaboración de envases de cartón y plástico utilizados por empresas multinacionales; a la agricultura familiar que produce de manera tercerizada para grandes firmas yerbateras y tabacaleras; o a los talleres de confección textil que, subcontratados por marcas nacionales e internacionales, forman parte de la cadena de producción de indumentaria. Mientras la noción de masa marginal resulta adecuada para describir la situación de millones de trabajadores que, excluidos del mercado formal, se inventan su propio sustento en condiciones autónomas y altamente precarias, la experiencia organizativa de las cooperativas de recicladores urbanos y la conformación de centros productivos de confección e integración comunitaria —conocidos como “polos textiles”— ilustran el pasaje hacia formas de integración subordinada, aun cuando parten de escenarios de exclusión extrema. A su vez, las condiciones de explotación también se verifican en actividades de la EP más próximas a la marginalidad: por ejemplo, los vendedores ambulantes funcionan como canales de distribución de bienes producidos por el sector moderno y transnacional

Por lo tanto, la definición de EP que proponemos no refiere específicamente a una categoría ocupacional sino a un segmento productivo que puede abarcar una amplia gama de actividades productivas de bienes y servicios, tanto intermedios como finales.³ Esta diversidad responde a que se define a partir de una mirada “vertical” en términos de productividad, escala, nivel de organización de la producción y condiciones de trabajo, que la ubica como segmento inferior en relación a otros sectores. Desde esta perspectiva, categorías como trabajo “sin derechos”, “no registrado” o “precario” reflejan aspectos de la situación de sus trabajadores, pero no constituyen rasgos exclusivos de la EP ni alcanzan, por sí solas, para definirla conceptualmente.⁴

Dicho esto, dada las características de las fuentes de información con que disponemos, no es posible estimar directamente las unidades productivas, sino únicamente aproximarse a la cantidad de trabajadores de dicho segmento, principalmente a través de las categorías ocupacionales de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).⁵ Esto implica que, partiendo del concepto de EP presentado, la definición operativa apunta a la estimación cuantitativa de los trabajadores y trabajadoras⁶ que pertenecen a este segmento productivo. Esta estimación abarca cuatro subgrupos diferenciados de trabajadores: a) EP; b) EP amplia; c) EP núcleo; y d) EP no registrada.

En el primero, la EP se identifica como equivalente al cuentapropismo y a los trabajadores familiares sin remuneración (TFSR) sin calificación profesional. Esta delimitación se asimila a lo que Alfageme, Salvia y Poy, (2023) denominan “trabajadores por cuenta propia informales” dentro del sector microinformal.⁷ Respecto al segundo, nuestra definición admite situaciones de pequeños emprendimientos con trabajo asalariado informal, aunque la línea de demarcación sea difícil de determinar con precisión. Siguiendo a Pérsico y Grabois (2014), evitar la superposición con el fraude laboral frente a unidades productivas con empleo asalariado no registrado depende de un factor difícil de medir, orientado a la sustentabilidad económica de la empresa. De esta forma, en aquellos casos donde la unidad productiva funciona con imposibilidad de afrontar el costo de registrar a sus trabajadores, pertenecería a la EP, y viceversa.

³ La comprensión de la EP como categoría ocupacional enfoca la atención hacia los sujetos que la integran, la enmarca dentro del “mundo del trabajo” y pone en primer plano la forma en que se configura la relación social de producción y las condiciones concretas de la actividad laboral. Esta perspectiva es la que orienta las definiciones propuestas por Maldovan Bonelli (2018), Pissaco (2019) y Fernández Álvarez y Natalucci (2021).

⁴ La precarización laboral constituye un fenómeno transversal que atraviesa a la totalidad de la fuerza de trabajo. El término remite a la degradación de las condiciones de la relación salarial y a su distanciamiento respecto de los rasgos que históricamente definieron al empleo típico o clásico (Pok, 1992). La extensión de la precariedad en el mundo laboral, sin embargo, suele dar lugar a confusiones conceptuales, ya que se tiende a equiparar fenómenos distintos que comparten este elemento común. En particular, se confunde el problema del “trabajo precario” con el del “trabajo no registrado” —a menudo denominado “informal”, pero referido específicamente al empleo asalariado—, y ambos, a su vez, con la problemática más amplia de la economía popular.

⁵ La herramienta que permite relevar unidades productivas —el Censo Económico del INDEC— fue realizado por última vez en 2004 y no fue diseñado para captar unidades de la EP. Asimismo, la EPH releva personas en sus hogares, aproximándose a su inserción laboral a través de categorías ocupacionales rígidas: asalariados, cuentapropistas, patrones o trabajadores familiares, las cuales tampoco se adaptan estrictamente a la realidad de la EP.

⁶ Existen diferentes antecedentes de este ejercicio de cuantificación del universo de trabajadores y trabajadoras de la EP a través de la EPH-INDEC con las que dialoga nuestra propuesta (Bertellotti, 2019; OCEPP, 2021; Arango, Chena y Roig, 2017; Salvia, Poy y Donza, 2018; Pissaco, 2019; Fernández Álvarez *et al.*, 2021). Para mayor desarrollo de estos antecedentes se sugiere consultar Cappa y Terranova (2023) y Sterling Plazas y Cappa (2025).

⁷ 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.

Conscientes de esta tensión, retomamos una definición operativa de este universo al que llamaremos “EP amplia”.⁸ La misma incluye una porción de trabajadores bajo relación de dependencia y una porción de los autopercebidos “patrones” de bajos ingresos. En términos operativos, incluimos en la definición amplia 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 captar 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.

Nuestra definición operativa no contempla un límite de ingresos, dada la elevada volatilidad de los ingresos del sector (OCEPP, 2021). En contraste, la estimación 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 ingreso de la ocupación principal. De esta forma, se intenta precisar el segmento de menor productividad dentro de los pequeños establecimientos que contienen trabajo asalariado. Por otra parte, a diferencia de otras estimaciones que incluyen a las trabajadoras y trabajadores de casas particulares, en este caso queda excluida para evitar la superposición con casos de fraude laboral.

Por último, al interior de la EP distinguimos dos subgrupos. La “EP Núcleo” abarca a quienes no están inscriptos en el régimen general para pequeños contribuyentes conocido como “monotributo” y la EP que sí está inscripta en dicho régimen tributario, utilizando información del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Esta distinción permite identificar al subconjunto de trabajadores más vulnerables dentro de la EP en términos de cobertura de la seguridad social. Asimismo, dentro de la EP Núcleo, se distingue 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”. En el cuadro 1 se resume la propuesta.

Cuadro 1. Definiciones operativas de la inserción laboral en la economía popular

Concepto	Definición operativa
Economía Popular	Cuentapropistas y TFSR sin calificación profesional
Economía Popular Amplia	Trabajadores de la EP + 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
Economía Popular Núcleo	Trabajadores de la EP 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

⁸ Esta estrategia de cuantificación está justificada 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.

EP Núcleo No Registrada	Trabajadores de la EP no registrados en ningún régimen tributario/de la seguridad social contributiva
-------------------------	---

Fuente: Sterling Plazas y Cappa (2025)

En el cuadro 2 se presenta la cantidad de trabajadores de la EP junto con la proporción que representan sobre la Población Económicamente Activa (PEA). Para estimar las cantidades absolutas realizamos una extrapolación de la cantidad de personas informada en la EPH a la población urbana total del país proyectada por el INDEC.⁹ Estimamos que en 2023 hubo 3,9 millones de trabajadores de la EP, lo que representa el 19,1% respecto de la PEA. En la estimación de la EP Amplia, se le agregan 2,2 millones de patrones y asalariados no registrados -10,7% de la PEA-, lo que da cuenta de 6,1 millones de trabajadores para la EP Amplia -29,8% de la PEA-. Al observar la cantidad de asalariados de la EP Amplia según el decil de ingreso de la ocupación principal, vemos que el 82% del total pertenece a los primeros cuatro deciles de ingreso. En este sentido, si se quisiera acotar este subgrupo de la EP Amplia para aproximar el universo a aquellos establecimientos de menor productividad, la cantidad de trabajadores se reduciría a 5,7 millones -27,9% de la PEA-.

Cuadro 2. Cantidad de trabajadores de la economía popular

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 Amplia*	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 Amplia**	105.413	110.723	102.925	119.440	109.625	0,5%
(=) Economía Popular Amplia	6.028.711	6.096.084	6.006.382	6.311.285	6.110.616	29,8%

Fuente: Sterling Plazas y Cappa (2025) en base a INDEC-EPH

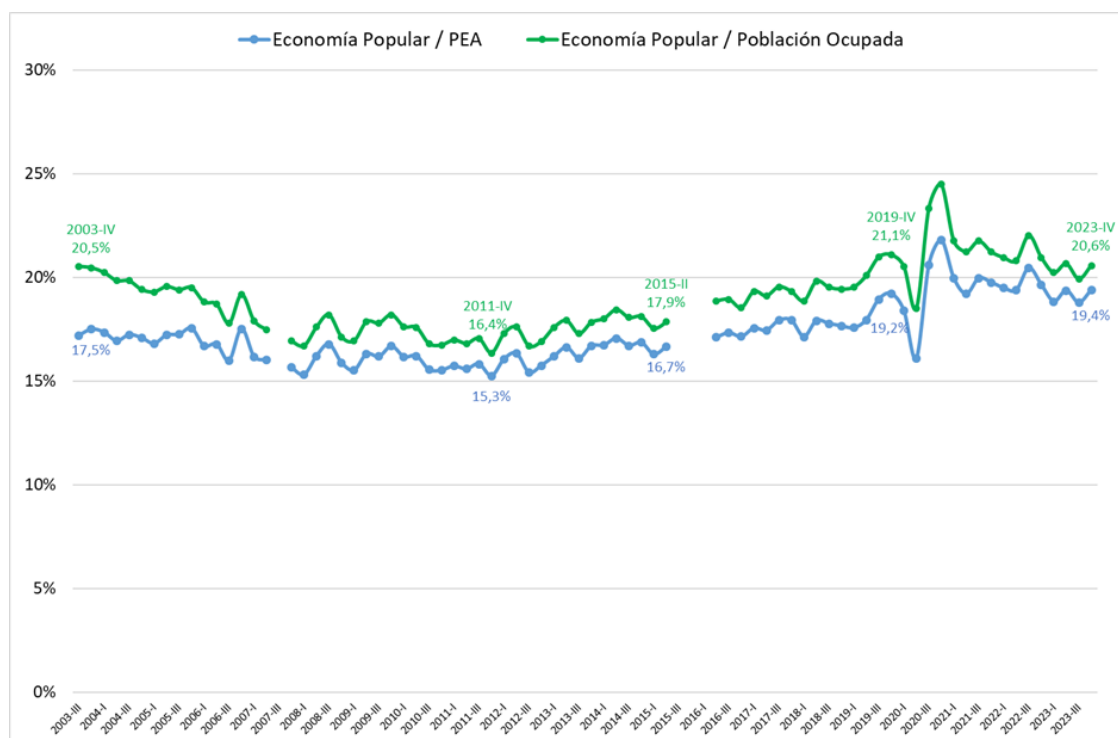
* Sin calificación profesional, en establecimientos de hasta 3 trabajadores o cuya ocupación principal es un plan de empleo.

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

En una perspectiva de largo plazo, la EP entendida como segmento ocupacional presenta un piso del 16,4% de la PEA en 2011, para luego retomar una trayectoria ascendente que la lleva a alcanzar el 19,4% de la PEA y el 20,6% de la población ocupada en el cuarto trimestre de 2023, es decir, un peso relativo incluso superior al registrado en 2019 (Gráfico 1).

⁹ Esta extrapolación permite precisar 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 ella.

Gráfico 1. Economía popular en porcentaje de la población activa y de la población Ocupada. 2003-III - 2023-IV



Fuente: Sterling Plazas y Cappa (2025)

Estos datos confirman el carácter estructural de la EP, cuya dinámica no se ajusta plenamente a las fluctuaciones del ciclo económico. Por el contrario, muestra una marcada rigidez a la baja en los momentos de expansión, lo que explica que, tras la recuperación de la tasa de ocupación en la pospandemia, su peso relativo no sólo no se redujera, sino que se mantuviera en niveles elevados. Este comportamiento tiene implicancias directas para la política pública: la disputa por su orientación requiere reconocer tanto la posición subordinada que la EP ocupa dentro de la estructura productiva como su permanencia estructural, asociada a la forma de desarrollo latinoamericana y a sus efectos persistentes en el mercado de trabajo.

3. El abordaje desde la política pública

A partir de la definición de economía popular (EP) desarrollada previamente, se identifican ejes centrales que deberían orientar la intervención estatal en el sector. En primer lugar, la política pública debe reconocer que la EP no constituye un fenómeno transitorio, sino estructural. En segundo lugar, dado que el sector se caracteriza por su baja productividad y escala, el uso de tecnologías intensivas en trabajo, su limitada capacidad de acumulación y las restricciones para competir en el mercado, las actividades suelen desarrollarse bajo condiciones laborales desfavorables, ingresos bajos e inestables y elevados niveles de precariedad. En consecuencia, alcanzar un desarrollo sostenible con condiciones laborales dignas para la EP depende intrínsecamente del rol del Estado asume en la economía y, en particular, de su capacidad de intervenir de manera específica sobre este sector.

No obstante, tradicionalmente la intervención del Estado frente al aumento de la desocupación y la expansión de la informalidad laboral se ha orientado hacia el campo de las políticas sociales y de empleo bajo el paradigma de la “activación” y el enfoque de la empleabilidad (Ducci, 1998; OIT, 2004), a partir de estimular la participación activa en el mercado de trabajo de las personas que perciben el beneficio a través de incentivos y contraprestaciones (Neffa, 2011; Brown, 2016). Esto tendió a desplazar el

diagnóstico hacia las características individuales de los sujetos, responsabilizándolos por su inserción laboral (Merklen, 2013), dejando en segundo plano tanto la naturaleza estructural de los vaivenes del mercado de trabajo como los procesos sociales que condicionan su desarrollo. De este modo, se invisibiliza la desventaja económica de sectores enteros cuya posición en la estructura productiva poco tiene que ver con los déficits de empleabilidad individual (Mate, Terranova y Campana, 2025).

En Argentina, estas políticas surgieron como respuesta al elevado desempleo de la década de 1990, principalmente a través de las “modalidades promovidas” de empleo (Beccaria y Galin, 1998), enfocadas en la capacitación y la práctica laboral como contraprestación. Entre las iniciativas más relevantes estuvieron el programa Trabajar¹⁰ y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)¹¹. A partir de 2003, y en paralelo al sostenimiento de la noción de empleabilidad como eje vertebrador de la intervención estatal (Scarfó, Hopp y Highton, 2009), comenzó a desplegarse un conjunto de políticas con un enfoque distinto, impulsadas por el giro del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) hacia la concepción de la “economía social y solidaria”. Estas iniciativas buscaban fortalecer emprendimientos socioproductivos locales, promoviendo el cooperativismo de trabajo y la autogestión mediante apoyo técnico, financiamiento y provisión de herramientas a cooperativas y otras experiencias asociativas (Hopp, 2015). Entre ellas se destacaron el programa “Manos a la Obra”¹² y el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”.¹³

Fue recién durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) y, con mayor intensidad, bajo el gobierno del Frente de Todos (2019-2023) cuando las organizaciones que reivindican la representación de los trabajadores y trabajadoras de la EP lograron incidir de manera más significativa en la política pública, impulsando la creación de instrumentos específicamente orientados al sector y sus trabajadores y trabajadoras. En este apartado realizamos una recapitulación crítica de este incipiente proceso de institucionalización para, posteriormente, proponer algunos lineamientos de política pública.

3.1 El Salario Social Complementario y una nueva etapa en la política pública

En 2016, en un contexto de aumento de la pobreza y de elevada inflación, se dieron una serie de movilizaciones de las organizaciones de la economía popular que exigían la sanción de un proyecto de ley titulado “Ley de Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular”, diseñada y presentada por las mismas organizaciones del sector. Esta serie de protestas fueron impulsadas por lo que se llamó el “Tridente de San Cayetano” –conformado por la CTEP, Barrios de Pie y la Corriente

¹⁰ El programa fue lanzado en 1995 y tuvo tres ediciones, la primera financiada por el Fondo Nacional de Empleo, de reciente creación, y la segunda y tercera financiadas por el Banco Mundial. Se trató de un programa con un alcance importante, llegando a tener casi 650 mil titulares y cerca de 30 mil proyectos aprobados (Neffa y Brown, 2011). El programa tenía como objetivo era generar empleo transitorio a personas desocupadas y vulnerables a través de proyectos de infraestructura comunitaria.

¹¹ El programa se implementó en 2002 bajo el gobierno provisional de Eduardo Duhalde como una forma de contener la crisis económica y de desocupación. El mismo implicó un paréntesis en muchos de los postulados del paradigma neoliberal, dado su carácter masivo, aunque no universal, extendiéndose a cerca de dos millones de personas, y su encuadre en el lenguaje de los derechos sociales y la reparación de un deber incumplido por parte del Estado. Se trataba hasta ese momento de la política asistencial más importante (Vinocur y Halperin, 2004).

¹² El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” se creó en 2004, orientado a la absorción de los titulares del PJyJHD con una lógica de fomentar la producción local y la economía social. Desde el mismo se entregaba maquinaria, herramientas e insumos a cooperativas y unidades productivas.

¹³ Se trató de un programa creado en 2009 que preveía la conformación de cooperativas integradas por entre 50 y 60 personas, con un capataz a cargo y que debía registrarse en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). El mismo introdujo nociones articuladas en un lenguaje de derechos como la “protección integral” del beneficiario, pero bajo una lógica focalizada, selectiva y con contraprestación (Natalucci, 2018).

Clasista y Combativa (CCC)—, en articulación con la CGT, sectores de la iglesia y en menor medida los dos CTA —sobre todo la CTA Autónoma— (Maneiro y Nuñez, 2021). Las movilizaciones fueron de tal masividad y articulación que el gobierno tuvo que ceder a la aprobación de la Ley de Emergencia Social (LES) que estableció una política pública de características novedosas, el Salario Social Complementario (SSC). Para la CTEP, el proyecto tenía un doble propósito: por un lado, abordar la emergencia social que experimentaban los sectores populares y, al mismo tiempo, avanzar en la institucionalización del campo de los trabajadores en la economía popular (Natalucci y Mate, 2020).

El SSC consistió en el pago por parte del Estado de un salario complementario cuyo valor era del 50 % del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVYM) y que complementaba los ingresos de los trabajadores y trabajadoras que realizaban su trabajo por fuera del empleo asalariado. Asimismo, se estableció el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC), encargado de llevar adelante el ReNaTEP, que comenzó a confeccionarse durante el siguiente gobierno. Al mismo tiempo, esta Ley les permitió a la CTEP y sus organizaciones sociales aliadas, demandarle al Estado su participación en la discusión por el SMVYM como una forma de garantizar una “paritaria social”, dado el correlato entre el SSC y el SMVYM.

La sanción de esta Ley constituyó un punto de inflexión en la consolidación del debate público impulsado por las organizaciones de la economía popular, tanto en su interlocución con el Estado como en el diálogo con otros actores del mundo del trabajo. En el plano simbólico, vinculó la defensa de los derechos del sector con la protección del “trabajo en sus diversas formas”, retomando la formulación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional en los fundamentos mismos de la norma. En términos de su implementación, estableció políticas específicas de reconocimiento de actividades sin cobertura, entre ellas el SSC y el registro de trabajadores y trabajadoras. A su vez, les permitió a las organizaciones habilitar otras discusiones acuciantes para su propio sector como la cuestión alimenticia, la vivienda y la salud, y fue antecedente inmediato de la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) en 2017. En este sentido, representó el mayor avance en materia de reconocimiento estatal hacia el sector de la EP.

Este proceso se profundiza durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) con la participación de las organizaciones de la EP —principalmente la CTEP y aliadas, que luego confluirán en la UTEP— en experiencias de gestión en el MDS (Paura, Zibecchi y Delgado Williams, 2022), lo que permitió el diseño e implementación de políticas en este sentido. De este proceso destacamos tres políticas: el “Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo” —en adelante, Potenciar Trabajo—, la política de Obras de Integración Sociourbana en el marco de la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU) y el programa “Argentina Recicla”.

3.2 El Potenciar Trabajo y las experiencias de fortalecimiento productivo de la EP

La principal política fue el Potenciar Trabajo, el cual integró los programas Hacemos Futuro¹⁴ y el Salario Social Complementario. Su objetivo era “contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, sociocomunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica”. Además del componente de transferencia de ingresos equivalente al 50 % del SMVYM —que en 2023 alcanzó a 1,3 millones de titulares, es decir, a aproximadamente 5,1 millones de personas si se considera la cobertura por hogar—,

¹⁴ Este programa se creó en reemplazo del Argentina Trabaja en 2018. El mismo representó la síntesis de la reconfiguración de la política social macrista. Su objetivo consistía en “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”.

el programa incorporó una línea de subsidios destinados a las unidades de gestión —municipios y organizaciones de la sociedad civil— para la adquisición de herramientas, insumos, maquinaria y asistencia técnica orientada a la ejecución de proyectos en tres áreas: socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios.

Esta clasificación remitía a las actividades que históricamente habían desarrollado las distintas ramas de la EP. A grandes rasgos, los proyectos socio-productivos buscaban fortalecer la capacidad de las unidades productivas; los socio-laborales se vinculaban al despliegue de cuadrillas dedicadas a obras de infraestructura social de pequeña escala; y los socio-comunitarios apuntaban al reconocimiento de tareas de cuidado y servicios a la comunidad, desempeñados en su mayoría por mujeres, que no generan ingresos directos al no estar remunerados por el mercado ni por empleadores privados, y que solo podían ser valorizados mediante la intervención estatal. De este modo, el Potenciar Trabajo contemplaba un aspecto innovador: la posibilidad de reconocer económicamente actividades de cuidado y servicios comunitarios que hasta entonces permanecían invisibilizados. La implementación del programa establecía que las unidades de gestión debían organizar el trabajo territorial mediante planes de actividades, así como rendir cuentas de la utilización de los fondos. De esta manera, se procuraba otorgar sostenibilidad a prácticas típicas de la economía popular que, como se señaló, se caracterizan por su baja productividad y por incluir actividades -por ejemplo, los servicios socio-comunitarios- que carecen de remuneración en el mercado. Este “sistema mixto” combinaba un ingreso individual garantizado con financiamiento a las unidades de gestión, lo que constituía una síntesis de las experiencias previas y representaba además un avance significativo en términos de apoyo estatal al sector organizado de la economía popular.

No obstante, el desarrollo del programa enfrentó dificultades importantes. En primer lugar, junto con la AUH y la Tarjeta Alimentar, se convirtió en uno de los pocos instrumentos de contención para los sectores más empobrecidos. La paulatina salida de la pandemia en 2021, el aumento de la pobreza y la finalización del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) incrementaron las presiones sociales sobre el programa, que en la práctica absorbió demandas más amplias que aquellas previstas en su diseño inicial. Así, una política concebida para fortalecer el trabajo de la economía popular derivó en el canal principal de asistencia para amplios sectores en situación de vulnerabilidad, lo que tensionó sus objetivos y limitó su eficacia. En segundo lugar, la selectividad propia del programa y la existencia de cupos de destinatarios restringieron su cobertura, dejando fuera a numerosos hogares que, aun cumpliendo con los criterios de elegibilidad, no lograron acceder a la prestación. En tercer lugar, la opacidad del programa le sumó muchas críticas, ya que no hubo estrategias de visibilización pública respecto de los controles efectivamente existentes del MDS, como tampoco respecto de los proyectos que se financiaban con el programa y el rol en ese sentido de los titulares de la política.

Finalmente, el reconocimiento del Estado fue parcial, dado que mientras en el plano discursivo se ponía en valor a la economía popular y se avanzaba en mecanismos de reconocimiento de sus trabajadores —como la creación del ReNaTEP—, se implementaron programas que retomaban los lineamientos clásicos de la empleabilidad. Tal fue el caso del “Puente al Empleo”, lanzado en 2022, cuyo diseño fue muy similar a los programas tradicionales que buscaban la inserción de los titulares de los programas sociales en el empleo formal a través de incentivos en la contratación.¹⁵ El objetivo declarado era transformar de manera progresiva los programas sociales, educativos y de empleo en “empleo registrado de calidad”. No obstante, esta orientación volvía a colocar el eje de la política en la temporalidad acotada de los programas, bajo el supuesto de que la recuperación del mercado laboral resolvería la problemática, soslayando así el carácter estructural de las dificultades de inserción laboral en la Argentina contemporánea.

¹⁵ A través de este tipo de políticas se busca incentivar a las empresas a incorporar a beneficiarios de programas sociales mediante la reducción de contribuciones patronales y otros estímulos económicos, manteniendo además el beneficio del programa como parte del salario a cargo del empleador.

A pesar de estas dificultades, el Potenciar Trabajo significó un avance en la concepción de la política social hacia la economía popular. Al combinar transferencia de ingresos, financiamiento a unidades de gestión y reconocimiento de actividades comunitarias, el programa introdujo dimensiones novedosas que ampliaron el horizonte de intervención estatal respecto de experiencias anteriores, reforzando la idea de que el fortalecimiento del sector requiere tanto el reconocimiento del trabajo individual como el sostenimiento de las formas colectivas de organización.

Además del Potenciar Trabajo, se implementaron otras políticas como fueron la política de obras de integración sociourbana en el marco de la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU) y el “Argentina Recicla” desde la Dirección Nacional de Economía Popular, orientada a la formalización y fortalecimiento los recicladores urbanos. En particular, ambas tuvieron algunas características comunes que dieron cuenta de la potencialidad de su enfoque. En primer lugar, fueron iniciativas a cargo de funcionarias vinculadas profundamente con los procesos socioterritoriales que buscaban abordarse desde el Estado. Por caso, la política de integración sociourbana de la SISU estuvo a cargo de Fernanda Miño, militante popular y habitante de un barrio popular; a la vez que Argentina Recicla contó con la dirección de María Castillo, una cartonera organizada en las cooperativas de reciclado de la EP. Se trató de políticas que articularon el componente de fortalecimiento de la EP con la resolución de problemáticas más amplias. De este modo, la SISU llevó adelante una política de integración sociourbana de los barrios populares sin precedentes (García Monticelli y Pastoriza, 2023) en la que se estableció la participación de distintos espacios de la EP organizada, destinando un piso de asignación de las obras a cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integrados, preferentemente, por los habitantes de los barrios populares (Cappa *et al.*, 2025). En el caso de la política Argentina Recicla, la línea de financiamiento para proyectos de recuperación, reciclado y servicios ambientales, para el fortalecimiento de recicladores de base, y aquella destinada al fortalecimiento de redes de comercialización de los residuos recuperados, se complementó con proyectos de implementación de sistemas de gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) con inclusión social a nivel local. Allí, la propuesta ambiental y de gestión de los residuos municipales incorporó a las cooperativas de la EP como parte del entramado de co-gestión de las políticas.

Se trata en ambos casos de ejemplos paradigmáticos para pensar en políticas públicas de formalización, fortalecimiento y capitalización de la EP. La mirada del sector como segmento productivo permite en este sentido atender a la necesidad de abordarlo desde la perspectiva de los ingresos, como también desde las actividades que realizan y sus características. Allí las experiencias como la SISU y Argentina Recicla, como modelos de planificación e implementación —más allá de su campo de acción específico—, resultan de utilidad por su potencialidad para ser replicadas.

Si bien estas políticas con el cambio de gobierno en diciembre de 2023 se vieron interrumpidas o bien limitadas en su ejecución, las mismas dejan planteados aprendizajes y desafíos para el diseño e implementación de políticas de fortalecimiento del sector, tanto en las gestiones locales y provinciales como en un próximo ciclo político a nivel nacional.

4. Hacia políticas públicas orientadas a la EP: reflexiones finales

A partir del recorrido realizado, podemos resumir nuestra propuesta general en tres grandes cuestiones. En primer lugar, la EP no constituye un fenómeno residual ni temporal o transitorio, sino que es un componente estructural de la forma de desarrollo del capitalismo periférico y, en particular, de Argentina desde hace décadas. En segundo lugar, nuestra definición de EP como segmento productivo, se diferencia conceptualmente de definiciones orientadas a las categorías ocupacionales y/o las formas de inserción laboral, expresadas en las nociones de “desocupados”, “trabajo no registrado” o “trabajo precario”, entre otras, aun cuando dialogue con las mismas. En tercer lugar, entendemos que las características del sector de la EP se definen también por las relaciones productivas que el sector establece con otros segmentos. Estas combinan, de manera simultánea y contradictoria, dinámicas de

autocontención con relaciones de subordinación respecto de sectores más capitalizados, ya sea a través de los precios, de la provisión de insumos, de la colocación de su producción en circuitos dominados por grandes empresas o en términos amplios de la prestación de servicios que no son remunerados por el mercado. En este sentido, la noción de subordinación heterogénea permite comprender que la EP participa de la acumulación capitalista en condiciones estructurales de desventaja e incluso de invisibilización, al mismo tiempo que desarrolla estrategias de reproducción social y económica que exceden la lógica estrictamente mercantil. Consideramos que estas cuestiones son fundamentales, ya que orientan tanto la investigación empírica como el diseño de políticas públicas específicas bajo otros diagnósticos.

A contramano, las políticas sociales y de empleo desplegadas en las últimas dos décadas se han centrado principalmente en las condiciones de inserción individual desde el paradigma de la activación y la empleabilidad. Fue en los últimos años donde se mostraron algunos avances en la política pública, aunque no exentas de tensiones al interior del Estado en términos del reconocimiento del sector. El recorrido de nuestro artículo expresa la tensión permanente entre estas dos lógicas. Por un lado, aquella que concibe a la política social como un instrumento para reforzar la empleabilidad individual y facilitar la reinserción en el mercado formal de trabajo. Por otro lado, la lógica que reconoce la especificidad de la EP como un segmento productivo heterogéneo y que propone fortalecer sus formas propias de organización, producción y reproducción de la vida. De cómo se resuelva esta tensión dependen las posibilidades de construir políticas públicas capaces de trascender la mera contención social y contribuir al desarrollo sostenible de la economía popular.

En virtud de ello, extraemos tres conclusiones a considerar para el diseño de políticas públicas. La primera es que el carácter estructural de la EP requiere de políticas públicas que permanezcan en el tiempo. En ese sentido, se requieren políticas continuas que, si bien pueden diseñarse en torno a proyectos específicos con metas delimitadas y mecanismos de evaluación, deben inscribirse en un marco de continuidad institucional que garantice su sostenibilidad más allá de los cambios de gobierno y de la variabilidad de los ciclos económicos.

La segunda, refiere a que las políticas públicas deben concebir en su concepción y diseño a la EP como un segmento productivo en el que en su interior se desarrollan las actividades de un conjunto de trabajadores y trabajadoras en situación de precariedad. Este segmento se caracteriza por una elevada diversidad tanto en sus formas de organización del trabajo -desarrolladas de forma productiva o individual- como en lo que refiere a las lógicas de relación productiva, cuyo elemento común es la subordinación económica que varía según la actividad específica que se analice. Estas dos características hacen necesario diseñar instrumentos que contemplen simultáneamente tanto la dimensión individual de la precariedad -en términos de ingresos y derechos laborales vulnerados-, como la dimensión colectiva del trabajo -orientada al fortalecimiento de unidades productivas, cooperativas y redes comunitarias-. En el primer aspecto, a contramano de la intervención estatal focalizada y selectiva que segmenta en términos poblacionales al sector, para abordar las formas de trabajo individual creemos necesaria la extensión de la cobertura de una protección social mínima a los trabajadores y trabajadoras del sector; incluyendo una garantía de ingreso. En la dimensión colectiva, creemos necesario atender a las lógicas de inserción de cada unidad productiva de las distintas ramas de actividad que componen el sector de la EP. Esto implica hacer foco en los aportes económicos y extraeconómicos de este sector y las formas en que es desvalorizado, ya sea por su posición en las cadenas de valor, el análisis de los mecanismos de explotación indirectos de esa relación, las lógicas en las que son o no remuneradas las actividades de la EP, etc. Esto requiere desde el Estado medidas que intervengan sectorialmente, mediante mecanismos de regulación y redistribución de lo producido con foco en reducir las desigualdades y mejorar las perspectivas de trabajo en la EP. Las políticas deben orientarse en ese sentido tanto al fortalecimiento de las unidades productivas de la EP como a garantizar un piso de ingreso por parte del Estado, ya sea como complemento de los ingresos que generan por sus actividades laborales -en el caso de trabajos de producción de mercancías, comercialización, etc.-, o como empleador en el

caso de actividades de reproducción social y prestación de servicios público-sociales gratuitos para la comunidad –cuidados, mejoramiento barrial, limpieza de espacios públicos, etc.–.

Finalmente, la tercera conclusión consiste en que toda política hacia la economía popular debe partir de una concepción integral de derechos en la que se articulen la dimensión laboral, la dimensión productiva y de reproducción social. Esto supone no solo garantizar ingresos y condiciones laborales dignas, sino también incorporar al diseño de las políticas aspectos vinculados a la infraestructura social, los cuidados, la educación y la salud, dimensiones imprescindibles para la sostenibilidad de la vida.

Bibliografía

- Alfageme, Camila Alejandra; Salvia, Agustín; Poy, Santiago (2023). “Subutilización de la fuerza de trabajo antes y después del escenario de covid-19 en la Argentina”. En: *Realidad Económica*, Año 53, N° 353, pp. 73–100.
- Arango, Yudi; Chena, Pablo; Roig, Alexandre (2017) “Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular”. En: Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología, nro. 6, pp. 1–18.
- Barrantes, César (1992). “Del sector informal urbano a la economía popular”. En: *Revista de Ciencias Sociales*, N° 57, Universidad de Costa Rica, pp. 97–108.
- Beccaria, Luis Alberto; Galín, Pedro (1998). “Competitividad y regulaciones laborales”. En: *Revista de la CEPAL*, N° 65, Santiago de Chile.
- Bertellotti, Ariel (2019). *Estimación cuantitativa de la economía popular*. Informe del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP). Buenos Aires. En línea: https://docs.wixstatic.com/ugd/54048a_87f5b2dcf38f4e76bbbf5be49746f5e.pdf
- ; Fara, Inés y Fainstein, Carla. (2019). La rama textil de la EP en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo N°47. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung
- ; Cappa, Andrés (2021). *Recuperación de residuos sólidos urbanos: la rama “cartonera” de la economía popular*. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. En línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf>
- Brown, Brenda (2016). *Sistema de protección social y programas de transferencias monetarias condicionadas: el “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013*. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Campana, Julieta; Rossi Lashayas, Agustina (2022). *Organización de los cuidados en la economía popular*. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- ; Blasco, Federico (2023). “Argentina’s Road to a Universal Wage”. En: *New Labor Forum*, Vol. 32, pp. 64–72.
- ; Zubcov, Camila; Basílico, Paula (2023). *La rama de vendedores en espacios públicos de la economía popular*. [Documento interno/informe]. En línea: <https://files.fundaciondhi.com.ar/Espacio-p%C3%BAblico.pdf>
- ; Mate, Ernesto; Cascardo, Florencia. (2024). Entre la producción de conocimiento y la disputa política. La experiencia del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas en el campo de la economía popular. En M. M. Palumbo (Comp.), *Los abordajes epistémico-metodológicos en el campo de estudios y prácticas de la economía popular en Argentina: Un análisis desde la coproducción de conocimiento* (1.ª ed., pp. [99-118]). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Cappa, Andrés; Terranova, Lucas (2023). “Economía popular: concepto, cuantificación y transiciones laborales”. En: *Memorias del 16° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Asociación Argentina de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires
- ; Cejas Marcovecchio, Mauro; Miño, Lara; Mora, Diego (2025) Avances y desafíos en la urbanización de barrios populares: políticas públicas para una transformación real (2021-2023). Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Chena, Pablo (2022). “Economía popular. Un modo de producción que puja por desarrollarse”. En: *Revista Realidad Económica*, número 351, pp. 9–32.

- ; Pérez Candreva, Leonardo (2008). “Heterogeneidad estructural en Argentina”. En: Toledo, F. y Neffa, J. (Coords.), *Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales*. Buenos Aires: Miño y Dávila / CEIL-PIETTE.
- Coraggio, José Luis (2020). *Economía social y economía popular: conceptos básicos*. Serie Contribuciones de Consejeros. Documento No. 1. INAES (Instituto Nacional de la Economía Social).
- Donza, Eduardo; Poy Piñeiro, Santiago; Salvia, Agustín (2022). “Segmentación del mercado de trabajo y trayectorias laborales ante el impacto del COVID-19 en la Argentina urbana”. En: *Entramados y Perspectivas*, Año 12.
- Ducci, María Angélica (1998). “La formación al servicio de la empleabilidad”. En: *Boletín Cinterfor*, N° 142. En línea: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/bol142a.pdf
- Federici, Silvia (2004). *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation*. Autonomedia, Brooklyn, NY.
- Fernández Álvarez, María Inés; Natalucci, Ana; Di Giovambattista, Ana Paula; Fernández Mouján, Lucio; Mate, Ernesto; Sorroche, Santiago (2021). *La economía popular en números. Bases metodológicas para una propuesta de medición*. Buenos Aires: Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA). Libro digital (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 en Ciencias Sociales del Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. En línea: http://www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment_id=6418
- , Mariana (2017). “La heterogeneidad del empleo en la Argentina: un análisis a partir de los rasgos productivos y las relaciones sectoriales”. En: Ochoa, S. y Román Reyes, R. P. (eds.), *Población y mercados de trabajo en América Latina. Temas emergentes*, pp. 21-58. Montevideo: ALAP Editor.
- Fetters, Michael D., & Molina-Azorín, José (2017). “The Journal of Mixed Methods Research starts a new decade: The mixed methods research integration trilogy and its dimensions”. En: *Journal of Mixed Methods Research*, vol 11, N° 3, pp. 291-307.
- García Monticelli, F., y V. Pastoriza (comps.) (2023). *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares: De la organización popular a una política de Estado*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Hagman, Itai; Cappa, Andrés (2021). “¿Se puede avanzar en un salario universal? Apuntes para una seguridad social del siglo XXI”. En: *Seguridad Social en la Argentina: trayectorias, debates y horizontes previsionales*, pp. 213-237. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Hart, Keith (1973). “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”. En: *The Journal of Modern African Studies*, vol. 11, N° 1, pp. 61-89.
- Hopp, Malena (2015). “Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’”. En: *Trabajo y Sociedad*, N° 24, pp. 207-223.
- Maldovan Bonelli, Johanna (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. En: Moler, Emilce (comp.). 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Maneiro, María; Núñez, Javier (2021). “Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 10, n° 20, pp. 429-457.
- Martínez, Carlos; Cappa, Andrés; Blasco, Federico (2022). *La cobertura de seguridad social en la economía popular en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Mate, Ernesto; Terranova, Lucas; Campana, Julieta (2025). “Repensando las políticas públicas para la economía popular en un nuevo mundo del trabajo”. En Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas [OCEPP], *La economía popular en la Argentina: Aportes para pensar las políticas públicas en un nuevo mundo del trabajo* (pp. 187-227). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Merklen, Denis (2013). “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En Castel, R., Kessler, G., Merklen, D. y Murard, N. (autores). *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Natalucci, Ana (2018). “El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en

- Argentina (2009-2016)". En: *Polis. Revista Latinoamericana*, vol. 17, N° 49, pp. 103-125.
- ; Mate, Ernesto Pablo (2020). "Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones: revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016)". *Revista Cartografías del Sur*, N° 12, pp. 168-188.
- Neffa, Julio César (2011). *Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE / CONICET.
- Neffa, Julio César; Brown, Brenda (2011). *Políticas públicas de empleo I (1989-1999)*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE / CONICET.
- Nun, José (1969). "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, N° 2, pp. 178-236.
- Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP) (2021). *La Economía Popular. Total de trabajadorxs, ingresos y transiciones laborales*. En línea: <https://files.fundaciondhi.com.ar/Informe-EcoPop-EPH.pdf>
- Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas. (2025). *La economía popular en la Argentina: Aportes para pensar las políticas públicas en un nuevo mundo del trabajo*. Fundación Friedrich Ebert. <https://pub-0660600335044ff4b585ae9e15c066dc.r2.dev/Economia-Popular---LIBRO.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2004). *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (N° 195)*. En línea: <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/rec195.pdf>
- Paura, Vilma, Zibecchi, Carla y Delgado Williams, Sofía. (2022). Economía social y popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *Conciencia Social*, 5(10), 27-47.
- Pérsico, Emilio; Grabois, Juan (2014). *Trabajo y organización en la economía popular. Nuestra realidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP – Confederación de Trabajadores de la Economía Popular.
- Pinto, Aníbal (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina". *El Trimestre Económico*, vol. 37, núm. 145 (Enero–Marzo 1970), pp. 83–100.
- Pissaco, Carlos (2019). *Incidencia y características de la economía popular en la Argentina post-2001. Praxis*.
- Pok, Cynthia (1992). "Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo". Documento presentado en el *Seminario Interamericano de Medición del Sector Informal*, COM/CIE y OEA/INEI, Lima, Perú.
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (1978). *Sector informal. Funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Quijano, Aníbal (1970). "Polo marginal y mano de obra marginal". En: *Imperialismo y marginalidad en América Latina*, pp. 239–287. Santiago de Chile: CEPAL.
- Razeto, Luis (1984). *Economía de solidaridad y mercado democrático*, PET, Santiago.
- (1993). *De la economía popular a la economía de solidaridad: en un proyecto de desarrollo alternativo*, PET, Santiago.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2015). "Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad". En: *Nueva Sociedad*, N° 256, pp. 30–44.
- Salvia, Agustín; Poy, Santiago; Vera, Julieta (2016). "La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas: Argentina, 1992-2012". *Revista Desarrollo y Sociedad*, Año 76. En línea: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8172/4/politica-social.pdf>
- ; Poy, Santiago; Donza, Eduardo (2018). "El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores". En: Pérez Sosto, Graciela (coord.), *¿Cuál es el futuro del trabajo?*, Buenos Aires: Ciccus. En línea: https://praxis.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/Praxis_-_Incidencia_y_caracteristicas_de_la_Economia_Popular_en_la_Argentina_Post_2001_3.pdf.
- Scarfó, Gustavo; Hopp, Malena; Highton, Catalina (2009). "Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social". *Revista Plaza Pública*, vol. 2, N° 2, pp. 8–20. En línea: <https://revistaplazapublica.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/scarfo->

[y-otras.pdf](#)

- Souza, Paulo; Tokman, Victor (1976). “El sector informal urbano en América Latina”. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 94, N° 3, pp. 385–397.
- Sterling Plazas, Sandra; Cappa, Andrés (2025). “Aspectos conceptuales y estimaciones alternativas del universo de la economía popular”. En: Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas [OCEPP], *La economía popular en la Argentina: Aportes para pensar las políticas públicas en un nuevo mundo del trabajo* (pp. 19-70). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Tokman, Victor (1978). “An exploration into the nature of informal–formal sector relationship”. *World Development*, vol. 6, N° 9-10, pp. 1065–1075.
- (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Vinocur, Pablo; Halperin, Luis (2004). “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. *Revista de la CEPAL*, N° 85. En línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3215/S0400386_es.pdf