

**Eje V:** “El desarrollo en cuestión” Situación general, modelos, actores y horizontes

**Mesa 19:** ¿Economía social, solidaria o popular?

Título de la ponencia: **La Economía Popular: Concepto, medición y transiciones laborales**

Autores/as: **Julieta Campana, Lucas Terranova y Andrés Cappa** (OCEPP - Fundación Igualdad).

### **Resumen**

La existencia de un sector informal caracterizado por el trabajo cuentapropista (sin patrón) de baja productividad e ingresos no es una novedad en nuestro país. Sin embargo, el hecho de que este sector, intrínsecamente disperso, se haya organizado sindicalmente en la UTEP le otorga una potencialidad de transformación inédita y coloca a este segmento de trabajadorxs como un sujeto de gran relevancia a la hora de discutir un modelo de desarrollo inclusivo.

La enorme magnitud y relativa estabilidad de este segmento ocupacional alerta sobre la necesidad de implementar políticas públicas específicamente diseñadas para afrontar los desafíos del sector. Se trata de cuatro millones de trabajadorxs que muestran una reducida capacidad de transicionar hacia el sector formal y, en cambio, una alternancia con situaciones de desempleo e inactividad. Dado el carácter estructural del problema, el fenómeno de la EP se vincula estrechamente con el problema del subdesarrollo.

La presente ponencia continúa la serie de estudios publicados por el OCEPP acerca del fenómeno de la Economía Popular y su dimensión cuantitativa. En esta oportunidad, el objetivo es contribuir al debate acerca de las posibilidades (o no) de absorción del sector a través de transiciones virtuosas hacia el empleo formal asalariado y por extensión, sobre de las políticas públicas más adecuadas para mejorar las condiciones de vida de la población trabajadora.

Los resultados obtenidos en esta ponencia para el período 2016-2022 confirman los anteriormente referidos a 2016-2020. De esta forma, se observa una continuidad en la baja transición desde la EP hacia el empleo formal en el marco de un fenómeno de carácter estructural, que muestra una importante rigidez hacia la baja aun en momentos de auge del ciclo económico.

### **Palabras clave**

Economía popular - transiciones laborales - pobreza – cuentapropismo.

## **Introducción**

La presente ponencia continúa la serie de estudios publicados por el OCEPP acerca del fenómeno de la Economía Popular y su dimensión cuantitativa. En esta oportunidad, el objetivo es contribuir al debate acerca de las posibilidades (o no) de absorción del sector a través de transiciones virtuosas hacia el empleo formal asalariado y por extensión, sobre de las políticas públicas más adecuadas para mejorar las condiciones de vida de la población trabajadora.

En primer término, se presenta el concepto de Economía Popular, así como las distintas estimaciones cuantitativas disponibles, incluida la que desarrollamos en el OCEPP. En segunda instancia, se analizan las transiciones laborales de lxs trabajadorxs de la EP hacia otras categorías ocupacionales, así como la entrada/salida de la pobreza a partir de la construcción de matrices de transición para el período 2016-2022, utilizando los microdatos de la EPH.

### **1. La Economía Popular: Concepto y estimaciones cuantitativas alternativas**

La noción de Economía Popular (EP) remite a la existencia de un segmento laboral informal de baja productividad. La relevancia del sector informal en la estructura ocupacional de países subdesarrollados no es una novedad empírica ni teórica (PREALC, 1978; Souza y Tokman, 1976). Sin embargo, el hecho de que este sector, intrínsecamente disperso, se haya organizado sindicalmente en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP)<sup>1</sup> le otorga una potencialidad de transformación inédita y coloca a este segmento de trabajadorxs como un sujeto de gran relevancia a la hora de discutir un modelo de desarrollo inclusivo.

A partir de este protagonismo creciente del sector como sujeto político en nuestro país, durante los últimos años se han desarrollado una serie de esfuerzos desde el mundo académico para intentar cuantificar, caracterizar y elaborar propuestas de política pública que atiendan las problemáticas de este sector.

De esta forma, una de las propuestas conceptuales y metodológicas es la desarrollada por el OCEPP (2021), en la que se plantean dos características centrales de la EP: 1) la inexistencia de una relación laboral asalariada; y 2) el carácter trabajo-intensivo y de baja productividad de la actividad.

---

<sup>1</sup> Inicialmente, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular se conformó en 2011, mientras que la UTEP formalizó su creación en 2019.

En 2021 el Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) realizó una compilación de las mediciones cuantitativas de la Economía Popular disponibles hasta el momento (Fernández Álvarez et al, 2021). Luego, la metodología utilizada por el CITRA fue actualizada (Natalucci et al, 2021).

De esta forma, entre las estimaciones cuantitativas disponibles se encuentran, además de la mencionada medición del OCEPP, estimaciones de Arango, Chena y Roig (2017); Salvia, Poy y Donza (2019); y Pissaco (2019), y se propone una cuantificación propia del CITRA.

Si bien existen matices, en las diversas estimaciones disponibles el factor común es la centralidad del trabajo cuentapropista (“sin patrón”). Sin embargo, en algunos casos se incluyen también algunos segmentos de trabajadorxs asalariadxs como parte del universo de la EP.

Por otra parte, en dos mediciones se incorpora un límite máximo de ingresos percibidos, mientras que en las restantes no se incorpora dicho límite, sino que la clasificación se centra en la modalidad de inserción laboral, aun cuando ésta esté correlacionada con el nivel de ingreso. En el caso de Chenna (2022), se ofrece una estimación alternativa que incorpora a trabajadorxs en tareas del hogar y cuidado, consideradas personas “inactivas” en la EPH (2,2 millones de personas, que se suman a lxs 8,3 millones de trabajadorxs considerados activos en la EPH). El siguiente cuadro resume algunos de los aspectos centrales de las cuantificaciones mencionadas, incluyendo las dos estimaciones propias del OCEPP.

**Cuadro 1. Estimaciones cuantitativas de la Economía Popular.**

Metodología de Medición	CITRA (2021)	Arango, Chena y Roig (2017)	Salvia, Poy y Donza (2019)	Pissaco (2019)	Chenna (2022)	OCEPP (2019)	OCEPP (2021)
Incorporación de segmentos asalariados	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO
Incorporación de trabajadores desocupados	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
Delimitación de ingreso máximo	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO
Incorporación de criterio de calificación (no profesionales)	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI
Cantidad estimada	4 millones (2022-I)	4,2 millones (2014-III)	2,4 millones (2017-I)	3 millones (2019)	8,3 millones (2021-II)	4,2 millones (2019-II)	4 millones (2022)

Fuente: elaboración propia en base a Fernández Álvarez et al (2021), Natalucci et al (2021) y Chenna (2022)

La estimación cuantitativa que utilizamos en el OCEPP identifica a la EP como equivalente al cuentapropismo sin calificación profesional sobre la base de la EPH, y luego distingue dos subgrupos al interior de la EP. La “EP Núcleo” (no monotributista) y la EP monotributista, utilizando información del Ministerio de

Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Para arribar a las cantidades absolutas de trabajadorxs de la EP se realiza una extrapolación de la cantidad de personas informada en la EPH a la población urbana total del país proyectada por el INDEC<sup>2</sup>.

La estimación cuantitativa de la cantidad de trabajadorxs de la Economía Popular sigue los siguientes pasos:

1. Economía Popular:

- 1.1. Se identifican lxs cuentapropistas y trabajadorxs familiares sin remuneración con calificación técnica “no profesional” en la EPH. Este grupo se corresponde con la Economía Popular.

2. Economía Popular Núcleo

- 2.1. Se asume que la totalidad de trabajadorxs independientes registradxs como Autónomxs (MTEySS) corresponden a cuentapropistas profesionales o patrones. El resto de cuentapropistas profesionales se asignan como monotributistas.
- 2.2. Se estima a los monotributistas no profesionales como la diferencia entre el total de monotributistas informados por el MTEySS y aquellos asignados como cuentapropistas profesionales. Esta estimación implica asumir que la totalidad de cuentapropistas profesionales y patrones obtenida de la EPH se encuentra registrada ya sea en el régimen de autónomos o en el monotributo.
- 2.3. A la EP obtenida de la EPH se le restan los monotributistas no profesionales, obteniendo así la cantidad estimada de trabajadorxs de la EP *Núcleo*. Esta es una estimación de mínima dado que contempla sólo a lxs trabajadorxs ocupadxs *sin patrón* (cuentapropistas) que no se encuentran registradxs en el monotributo. En este sentido, cabe recordar que a los problemas de captación de la EPH mencionados anteriormente, se le agrega la posible subestimación derivada de que una parte de la EP podría estar inscripta en el monotributo en categorías bajas de facturación, pero aun así corresponder a actividades no asalariadas, de mano de obra intensivas, con bajo nivel de productividad y por ende formar parte de los límites porosos de la EP.
- 2.4. Finalmente, se divide a la EP Núcleo entre monotributistas sociales (cantidad informada por el MTEySS) y No Registradxs (el resto).

Por su parte, desde la Secretaría de Economía Social perteneciente al Ministerio de

---

<sup>2</sup> Esta extrapolación permite obtener una aproximación a la cantidad total de personas de la EP en centros urbanos, pero implica la introducción de un supuesto fuerte: que la EPH es representativa de la totalidad de la población urbana, cuando en realidad representa aproximadamente el 70% de la misma.

Desarrollo Social de la Nación se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP), siguiendo el mandato de la Ley de Emergencia Social sancionada en diciembre de 2016. El RENATEP implica un importante esfuerzo por registrar la EP y, por ende, contribuir a su reconocimiento como trabajadorxs.

La definición operativa adoptada para el registro de la EP se encuentra en línea con la presentada en este documento. Se habilitó el registro de toda persona que se autoperceba como trabajador/a de la EP, mayor de 18 años (o 16 y 17 con autorización) que no emplee a terceros ni trabaje en relación de dependencia y desarrolle una actividad económica independiente en alguna de las siguientes ramas<sup>3</sup>.

1. Servicios Socio Comunitarios.
2. Comercio Popular y Trabajos en Espacios Públicos.
3. Servicios Personales y otros oficios.
4. Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales.
5. Construcción e Infraestructura Social y Mejoramiento Ambiental.
6. Industria Manufacturera.
7. Agricultura Familiar y Campesina.
8. Transporte y Almacenamiento.

De esta forma, el RENATEP abarcó la inscripción de 3.457.669 personas entre julio de 2020 y junio de 2022 (Secretaría de Economía Social, 2022), contando con información valiosa como la distribución territorial, el sexo, la franja etaria y la forma de trabajo (individual o colectiva), entre otras variables.

## **2. La evolución de la Economía Popular y las transiciones laborales<sup>4</sup>**

El segmento ocupacional de la EP muestra un piso de 16,4% de la PEA en 2011, para luego retomar una senda ascendente hasta representar actualmente 19,7% de la PEA y 21% de la población ocupada en el cuarto trimestre de 2022, lo que implica un peso relativo de la EP superior al de 2019.

Esta evaluación da cuenta del carácter estructural de la EP, cuya variación se encuentra relativamente desprendida del ciclo económico o, al menos, muestra una clara rigidez hacia la baja en momentos de auge. Al respecto, el crecimiento de la tasa

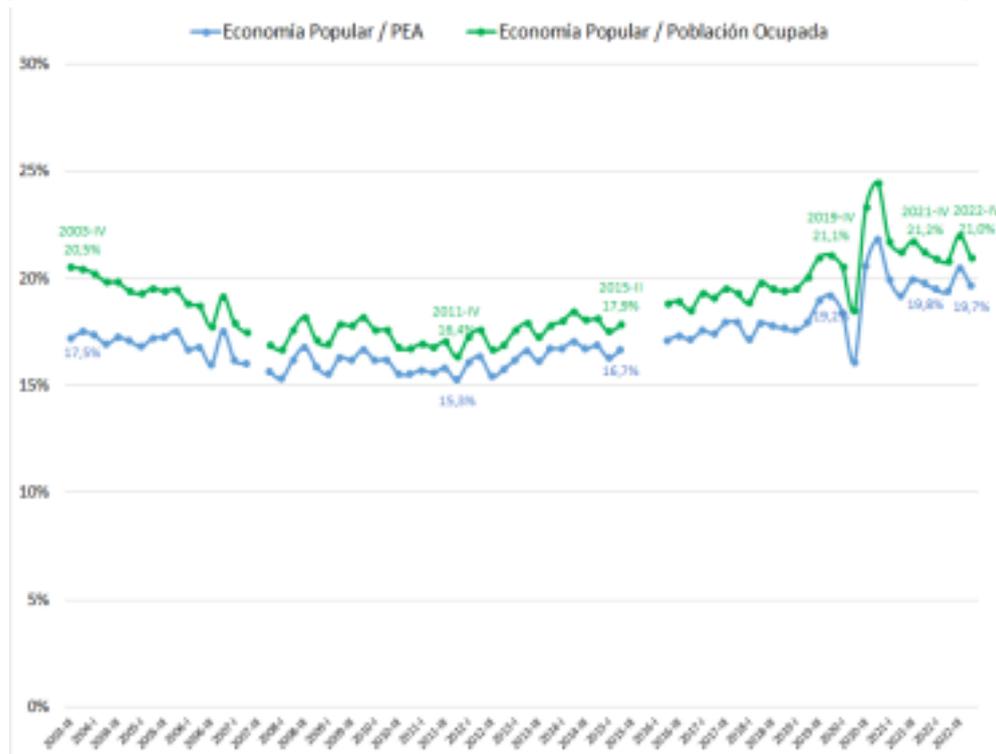
---

<sup>3</sup> Secretaría de Economía Social (2021). RENATEP. Diagnóstico y perspectivas de la Economía Popular.

<sup>4</sup> Las matrices presentadas en esta subsección se realizan con una ventana trimestral de observación.

de ocupación de la postpandemia no se correlaciona con una disminución del peso relativo de la EP.

**Gráfico 1. Economía Popular en porcentaje de la Población Activa y de la población Ocupada**



Fuente: OCEPP en base a EPH

De esta forma, estimamos que el universo de trabajadorxs de la Economía Popular (EP) en 2022-IV abarcó a 4 millones de personas (2% más que en 2021-IV). Por su parte, la EP Núcleo (EP no monotributista) abarcó a 2,7 millones de personas (2% menos que en 2021-IV).

Al interior de la EP, la comparación entre los últimos trimestres de 2021 y 2022 arroja un crecimiento del registro laboral, reflejado en un aumento de monotributistas (+13% ia), una caída de la EP Núcleo (no monotributista, -2% ia) y, dentro de la EP Núcleo, un aumento de monotributistas sociales (+39% ia) y una caída de la EP no registrada (-9% ia).

**Cuadro 2. La Economía Popular. Millones de personas. 2021-IV a 2022-IV.**

Concepto	2021-IV	2022-I	2022-II	2022-III	2022-IV	Promedio 12 meses	Variación 22-IV vs 21-IV
I Cuentapropistas	4,3	4,3	4,3	4,5	4,3	4,4	1%
I.1 Profesionales	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	-13%
I.2 No Profesionales - Economía Popular	3,9	3,8	3,9	4,1	4,0	4,0	2%
i. Monotributistas no profesionales	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	13%
ii. Economía Popular Núcleo	2,8	2,6	2,7	2,9	2,7	2,7	-2%
a. Monotributistas sociales	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,50	39%
b. Economía Popular no registrada	2,4	2,2	2,3	2,4	2,1	2,2	-9%

Fuente: OCEPP en base a EPH

Con respecto a las posibilidades de transición laboral desde la EP hacia otras categorías ocupacionales, recurriremos a las matrices de transición para el período 2016-2022. De esta manera, se actualiza y amplía el análisis volcado en OCEPP (2021), correspondiente a 2016-2020.

Para analizar dichas trayectorias evaluamos la condición/situación de lxs individuos en el momento inicial ( $t = 0$ , primera aparición en la encuesta) y final (última aparición de la persona en los trimestres bajo estudio de la EPH). A partir de estos momentos, calculamos las probabilidades de transición. La lectura de cada gráfico debe hacerse de la siguiente manera: en el eje “Y” se da cuenta de la situación inicial (sea laboral o de ingresos) y, en el eje “X”, la situación final. La lectura de las probabilidades se realiza partiendo de la información de las filas (situaciones iniciales) cruzadas con las de las columnas (situaciones finales). Los colores más oscuros dan cuenta de una mayor probabilidad de ocurrencia de la combinación de situaciones de ese cuadrante respecto de los otros. Generalmente, en este tipo de matrices, prima cierta idea de “continuidad”, por eso es que las probabilidades más elevadas corresponden al mantenimiento de la situación inicial, aunque esto presenta matices.

Como primer ejercicio nos centraremos en las transiciones que tuvieron lugar en el mercado de trabajo, poniendo el acento en los movimientos de los trabajadores que en el momento inicial se encontraban ocupados en la EP (Cuadro 3). Respecto de las situaciones finales, hemos utilizado las categorías desocupadx, inactivx, patrón/a, cuentapropistas y trabajadorxs familiares sin remuneración (TFSR) profesionales<sup>5</sup> y,

<sup>5</sup> Esta categoría surge como “residuo”, en el sentido de que incluye a todos aquellos que quedan fuera de la EP por llevar adelante una actividad cuentapropista con calificación profesional.

por último, asalariadxs, tanto registradxs como no registradxs<sup>6</sup>. Naturalmente que también damos cuenta de la posibilidad de continuar en la EP.

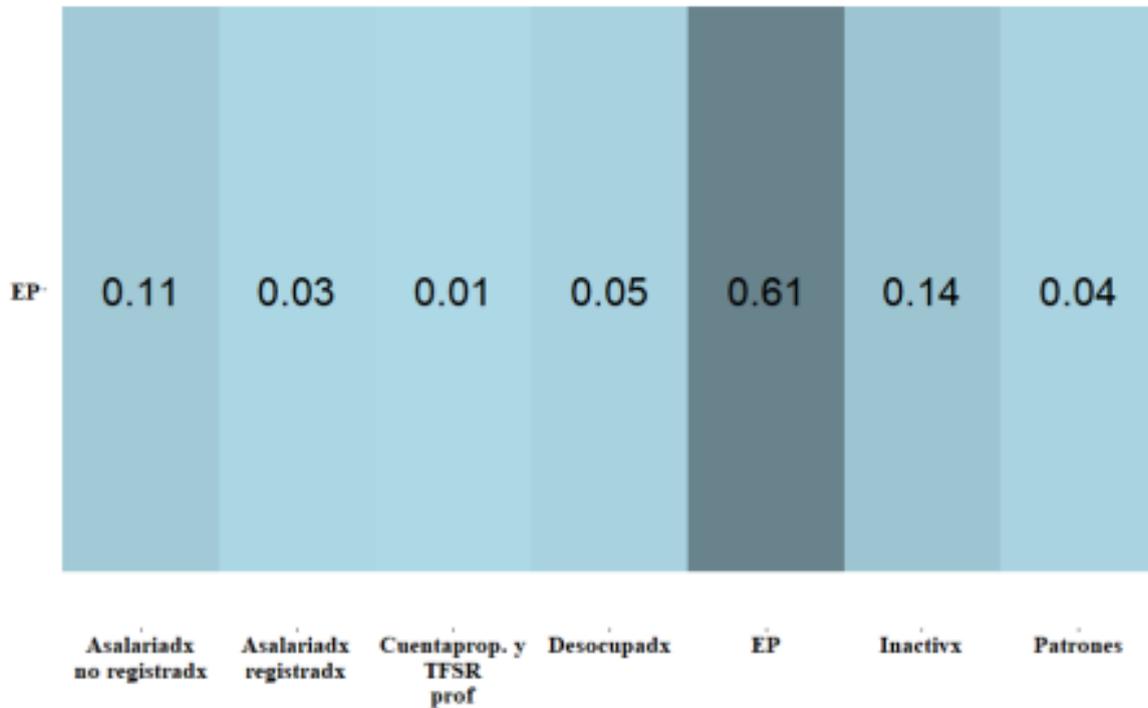
Se destaca la falta de estabilidad para el universo de la EP, lo que se evidencia en el hecho de que las probabilidades de mantenerse en el sector son sólo del 61%. Este valor es más elevado que el que habíamos obtenido en OCEPP (2021) (54%), lo que *a priori* da cuenta de una mayor proporción de trabajadorxs que han permanecido en el sector. Ahora bien, esto no deja de evidenciar que prácticamente el 40% de quienes declararon estar en la EP ya no pertenecían a dicho colectivo en el período final. Ese porcentaje corresponde o bien a otro tipo de inserción laboral o a la salida del mercado de trabajo. Entre ellas, la más representativa sigue siendo el pasaje a la inactividad, aunque con una probabilidad más baja que la encontrada previamente (14% y 20%, respectivamente).

Seguramente la recuperación de la actividad y de la tasa de ocupación luego de la pandemia explique parte de estos movimientos. Con valores cercanos (11%) aparece la transición hacia la condición asalariada no registrada, lo que da cuenta de la persistencia de un vínculo laboral precario. A una distancia considerable, de más del doble, se encuentran el pasaje a la desocupación (5%), guarismo similar al propio de patrones (4%). Las últimas dos transiciones vienen dadas por el pase a la asalarización con registro (3%) y al cuentapropismo/TFSR profesional, aunque con valores marginales.

**Cuadro 3. Probabilidades de transición de trabajadorxs de la Economía Popular.**  
**2016** - **2022.**

---

<sup>6</sup> Lo definitorio para la condición de registro fue la respuesta a la pregunta por el descuento jubilatorio (PP07H en EPH). Dado que este interrogante sólo rige para asalariadxs en la encuesta, hemos mantenido la división únicamente para esta categoría ocupacional.



Fuente: elaboración propia en base a EPH.

De forma general, la matriz aporta evidencia adicional para lo que se sostiene respecto de la baja probabilidad de transición desde la EP hacia el empleo asalariado formal. Pero también, al menos en relación con nuestras estimaciones previas, da cuenta de una consolidación de la condición de precariedad, en el sentido de que las probabilidades de mantenerse en EP o de pasar a la asalarización no registrada asciende al 72%, mientras que para 2016-2020 esa probabilidad conjunta era de 66%.

A modo aclaratorio, del ejercicio no debe desprenderse que cada año la EP pierda a la mitad de quienes trabajan en ella. De hecho, lo analizado en secciones anteriores de este documento (y en nuestros informes trimestrales) evidencia que, como proporción de la población activa, la EP exhibe valores relativamente estables. Esto se comprende si se considera que existen movimientos compensatorios, en los que desde otros sectores afluyen individuos a trabajar en la EP, lo que aporta al sostenimiento del peso de la EP en el total de la PEA.

Un aspecto adicional para caracterizar a los trabajadorxs de la EP viene dado por su situación de ingresos y, en particular, por las transiciones entre cada una de las categorías que hemos construido (pobreza, no pobreza, indigencia)<sup>7</sup>, reflejadas en el Cuadro 4. Allí puede verse que, partiendo de una situación de pobreza existe un 49% de probabilidades de mantenerse en dicha condición en un período posterior (este

<sup>7</sup> Para calcular la situación de cada individuo se procedió como indica INDEC (2016).

valor es más elevado que el obtenido en nuestras estimaciones previas -45%-). Las probabilidades de transicionar hacia la no pobreza y la indigencia son similares, 23% y 28%, respectivamente, aunque esta última es más alta. Por su parte, quienes en la situación inicial se encuentran por fuera de la pobreza exhiben un 66% de probabilidades de continuar en esta condición, lo que constituye la probabilidad más alta dentro de la matriz. Este grupo muestra 12% de probabilidad de pasar a la pobreza y 22% la de encontrarse en situación de indigencia en un período posterior (todos los valores para el grupo que inicialmente no se encontraba debajo de la línea de pobreza son similares a los obtenidos en OCEPP (2021). Finalmente, para quienes comienzan en condición de indigencia, la probabilidad de seguir en ella es elevada (58%), seguida por la de finalizar por fuera de la pobreza (27%) y la de encontrarse en situación de pobreza algo por detrás (16%). Comparando con nuestras estimaciones para 2016-2020, vemos incrementada la probabilidad de mantenerse en la indigencia (52%) y disminuida la de moverse a la no pobreza (32%).

**Cuadro 4. Probabilidades de transición de trabajadorxs de la Economía Popular respecto de su situación de ingresos. 2016 - 2022.**

<b>Pobre</b>	0.28	0.23	0.49
<b>No Pobre</b>	0.22	0.66	0.12
<b>Indigente</b>	0.58	0.27	0.16
	<b>Indigente</b>	<b>No Pobre</b>	<b>Pobre</b>

*Fuente: elaboración propia en base a EPH.*

Una de las conclusiones a las que arribamos tras analizar esta última matriz se vincula

con la marcada variabilidad en el nivel de ingreso de lxs trabajadorxs de la EP, lo que determina a su vez no sólo una mayor incidencia de situaciones de pobreza/indigencia sino también movimientos bruscos de una condición a la otra (lo que queda muy de manifiesto en el par indigencia-no pobreza).

### **Reflexiones finales**

Los resultados obtenidos en esta ponencia para el período 2016-2022 confirman los anteriormente referidos a 2016-2020. La relevancia de los nuevos resultados está en que estos abarcan un período de acelerada recuperación económica y del nivel de empleo durante 2021-2022, incluyendo un crecimiento del empleo formal asalariado.

De esta forma, se observa una continuidad en la baja transición desde la EP hacia el empleo formal en el marco de un fenómeno de carácter estructural, que muestra una importante rigidez hacia la baja aun en momentos de auge del ciclo económico.

En este sentido, aun cuando las condiciones macroeconómicas puedan habilitar un sendero de crecimiento sostenido a mediano y largo plazo que permita, eventualmente, un incremento paulatino del empleo formal, cobran relevancia las políticas aplicadas en el “mientras tanto”. Así, toda vez que el ritmo de absorción de la EP hacia segmentos ocupacionales formales pueda involucrar el largo plazo (decenas de años), con la incertidumbre que eso representa, se tornan necesarias políticas de complemento de ingresos, pero también de reconocimiento de la actividad existente, así como de garantías de condiciones de trabajo mínimas para la EP (seguridad e higiene, infraestructura, herramientas y maquinarias) y cobertura de seguridad social (salud, ART, previsión social).

### **Bibliografía**

- Arango, Y., Chena, P., y Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. Cartografías Del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología, (6), 1-18.
- Chenna (2022). Economía popular. Un modo de producción que puja por desarrollarse. Revista REalidad Económica N°351, pp. 9-32.
- Fernández Álvarez, M.I; Natalucci, A.; Di Giovambattista, A.P.; Fernández Mouján, L.; Mate, E. y Sorroche, S. (2021). La economía popular en números. Bases metodológicas para una propuesta de medición. Citra.LIBRO DIGITAL, PDF.
- Natalucci, A.; Fernández Álvarez, M.I; Di Giovambattista, A.P.; Fernández

- Mouján, L.; Mate, E. y Sorroche, S. (2021). Los números de la economía popular durante la pandemia. Dinámica entre 4t-20 y 2t-21. Citra. LIBRO DIGITAL, PDF.
- OCEPP (2021). Economía Popular. Total de trabajadorxs, ingreso y transiciones laborales. Disponible en: <https://www.ocepp.com/post/la-econom%C3%ADa-popular-total-de-trabajadorxs-ingresos-y-transiciones-laborales>
  - Pissaco, C. (2019). Incidencia y características de la Economía Popular en la Argentina post 2001. Praxis.
  - Prealc –Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe– (1978). Sector informal. Funcionamiento y políticas. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
  - Salvia, A., Donza, E., y Poy, S. (2019). El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores. En G. Pérez Sosto (Coord.) ¿Cuál es el futuro del trabajo? De la división social del trabajo al auge de la precariedad (pp. 703-744). Ciccus.
  - Secretaría de Economía Social (2021). RENATEP. Diagnóstico y perspectivas de la Economía Popular.
  - Secretaría de Economía Social (2022). RENATEP. Principales características de la economía popular registrada. Informe Noviembre 2022.
  - Souza, p., y Tokman, V. (1976). El empleo en América Latina. México: siglo XXI editores.