

# LA ECONOMÍA POPULAR EN LA ARGENTINA

Aportes para pensar las políticas  
públicas en un nuevo mundo  
del trabajo

Observatorio de Coyuntura Económica  
y Políticas Públicas



**Este libro es producto de un trabajo colectivo del área de Economía Popular del OCEPP. Además de los autores indicados en cada capítulo, participaron en los debates previos a la escritura, la lectura de borradores y la corrección del texto: Federico Blasco, Lara Miño, Magalí López y Martín Harracá. También queremos agradecer los valiosos comentarios realizados por Romina Chuffardi, María Gimena Cánepa, Luciana Gutiérrez y Santiago Poy Piñeiro. Los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.**

**Por último, agradecemos a la Fundación Friedrich Ebert, tanto por su apoyo para la publicación de este libro como para las elaboraciones previas que conformaron el recorrido del OCEPP vinculado al estudio de la Economía Popular en la Argentina.**

# Índice

**Palabras preliminares, por Juan Grabois**

**Prólogo, por Itai Hagman**

**Introducción**

---

## **Capítulo 1**

Aspectos conceptuales y estimaciones alternativas del universo de la economía popular

---

## **Capítulo 2**

Estudios de caso de ramas de actividad

---

### **SECCIÓN 1**

Recuperación de residuos sólidos urbanos. La rama cartonera de la economía popular

---

### **SECCIÓN 2**

La rama textil de la economía popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires

---

### **SECCIÓN 3**

La rama sociocomunitaria de la economía popular

---

## **Capítulo 3**

Repensando las políticas públicas para la economía popular en un nuevo mundo del trabajo

# Palabras preliminares

Este libro no es un trabajo solo para académicos ni una propuesta para debates estériles, es un aporte conceptual y político que busca intervenir en un debate urgente: el reconocimiento pleno de la Economía Popular como parte estructural del mundo del trabajo y del sistema económico en la Argentina.

La Economía Popular constituye una realidad concreta y extendida en la vida cotidiana de millones de trabajadoras y trabajadores de nuestro pueblo que sostienen, muchas veces desde la exclusión y sin derechos, actividades esenciales para la reproducción social. Lejos de ser una categoría residual o transitoria, de tratarse de una anomalía a corregir, constituye una realidad estructural que interpela profundamente nuestras categorías clásicas del trabajo, y del desarrollo económico, entre otras.

Se vuelve vital que lo discursivo no solo se nutra de estadísticas para dar cuenta de la realidad sino también, y principalmente, reconocer que hablamos de personas concretas: las que reciclan lo que otros desechan, las que alimentan nuestras mesas desde las quintas periurbanas, las que cuidan nuestras infancias en los barrios populares donde el Estado no llega, las que cosen, las que construyen, las que sostienen la vida cotidiana sin patrón, pero con dignidad.

La Economía Popular no es un plan, no es una política de emergencia social, ni una transición hacia el empleo formal. Es una forma de organización del trabajo que nace del descarte, en los márgenes del mercado y muchas veces también al margen del Estado. Este libro la estudia con rigor y la piensa con profundidad, es también una

---

invitación a abandonar el cinismo de quienes solo ven en la pobreza un problema, y no una injusticia.

Los marcos conceptuales producidos desde la academia, aun los vinculados al pensamiento nacional y popular, necesitan revisar sus categorías para comprender en profundidad una realidad del trabajo que desborda los esquemas clásicos. Durante demasiado tiempo, la Economía Popular fue subestimada, cuando no invisibilizada, por enfoques que no lograron captar la complejidad y vitalidad de estas experiencias. Este libro propone superar esas limitaciones: es una invitación a revisar categorías, abandonar esquemas anacrónicos y abrirse a un diálogo genuino con los saberes construidos desde los territorios. El desafío que se nos impone es pensar un modelo de país que abrace la heterogeneidad del trabajo, que proteja y potencie las formas comunitarias de producción, que garantice ingresos, derechos y reconocimiento a quienes trabajan donde el mercado y el Estado no supieron llegar.

La Economía Popular no es lo que falta. Es lo que sobra de humanidad en una época deshumanizada. Allí donde impera la cultura del descarte, florecen formas de vida y trabajo que sostienen la dignidad humana. Reconocer esta realidad no es una concesión: es un imperativo ético y político si queremos construir un país que no deje a nadie afuera.

Muchas veces, compañero, compañera, cuesta mirar dónde está lo esencial. Pero es ahí donde se juega el sentido de cualquier proyecto político serio. Como recuerda Francisco, “los pobres no son el problema, son parte de la solución”. Esa frase, sencilla y contundente, nos llama a revisar nuestras certezas, nuestros prejuicios y nuestras prioridades. No se trata de idealizar, sino de reconocer. De asumir que cualquier proyecto nacional que excluya a quienes sostienen la vida en condiciones injustas está condenado al fracaso. Pensar y construir políticas públicas con ellos, desde ahí, es el primer paso para algo distinto.

**Juan Grabois**

# Prólogo

Hace unos años, en 2011, el concepto “Economía Popular” irrumpió en el debate público de la Argentina, producto de la aparición de un sujeto social emergente: los movimientos sociales, organizados primero en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y luego en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). En nuestro país existe un antecedente directo: los movimientos de trabajadores desocupados que marcaron el pulso de la crisis del modelo neoliberal en torno del año 2001, cuando presenciamos la mayor crisis política, económica y social que se recuerde. Se trató de un grito desesperado de dignidad, que con su fuerza abrió caminos y ayudó a dar vuelta una página negra del pasado. En cambio, lo singular de la aparición de la CTEP fue que se produjo luego de uno de los ciclos de crecimiento más importantes de la historia económica argentina, caracterizado además por un rasgo inclusivo que conllevó el mejoramiento general de las condiciones de vida de los sectores populares. En otras palabras, la Economía Popular no apareció en la escena pública como una muestra del fracaso, sino como un componente de una etapa exitosa. No era ya un síntoma de un rumbo equivocado, sino un subproducto de una forma de desarrollo que trajo aparejadas grandes ventajas para la Argentina.

Sin embargo, lejos de profundizar en el interrogante inevitable que se desprende de este hecho, resultó subestimado por la dirigencia política en general y poco estudiado en círculos académicos. Existen diversos factores que explican esta dificultad, entre los que no es el menos importante el hecho de que sean los más pobres, los

nadies, los que habitualmente no tienen voz, quienes protagonizan este verdadero movimiento popular que surgió desde las periferias geográficas y, sobre todo, políticas.

No sorprende la indiferencia de las miradas liberales tradicionales en la Argentina, hoy en el gobierno, que fueron, siempre y en todo momento, impulsoras de un proyecto de país marcado por la exclusión social. Lo que queda fuera de la asignación de recursos del mercado se piensa, desde su punto de vista, como asistencia social focalizada, desde hace ya tres décadas protocolizada por los manuales de las instituciones multilaterales de crédito. Lejos de la retórica de “dar la caña para enseñar a pescar”, se trata del más puro asistencialismo social, a veces más generoso y otras escaso, de acuerdo con las necesidades políticas del grupo gobernante. Junto con este enfoque, la responsabilidad por la exclusión de millones de personas del mercado laboral formal no se atribuye a un problema en la demanda, sino a un déficit en la oferta: los trabajadores y trabajadoras no cuentan con las capacidades para ser absorbidos por las empresas. Esta lógica perversa, porque responsabiliza a las víctimas de su propia situación, fundamenta políticas de bajísimo impacto y muy pobre desempeño, centradas en la capacitación de la mano de obra. A su vez, como si se tratara de comportamientos estancos, esos mismos gobiernos desfinancian el sistema educativo y de salud, las políticas alimentarias, las políticas deportivas y culturales. Es evidente que, en última instancia, se trata de un modelo que solo aspira a contener en la exclusión a millones de personas. No falta, desde luego, también la utilización de las fuerzas de seguridad para asegurar ese objetivo.

Resulta más significativo preguntarse por las dificultades para asumir los desafíos que presenta la “Economía Popular” a las políticas públicas desde el punto de vista nacional-popular. Aparece en este caso una primera barrera de tipo política, importante pero circunstancial. La aparición de un conjunto de movimientos embanderados en la consigna “Somos lo que falta” contrastaba con la retórica triunfalista del mejor momento de la “década ganada”. La CTEP perturbaba un discurso político que ponía en valor los enormes avances que significaron los gobiernos del primer y del segundo

kirchnerismo. Hubo allí un malentendido, o una dificultad que no pudo ser superada virtuosamente. El hecho de que un porcentaje significativo de la población económicamente activa se mantuviera encuadrado laboralmente dentro de la Economía Popular, como muestra este libro, incluso en los momentos de mejor desempeño de la economía nacional, no era un indicio de un presunto fracaso del rumbo emprendido –¡todo lo contrario!–, sino de la necesidad de abandonar esquemas teóricos y políticos anacrónicos y actualizar las miradas para incorporar fenómenos propios de la sociedad argentina actual.

Aparece allí la barrera que considero de mayor envergadura en el campo político nacional y popular para poder entrar, todavía hoy, quince años después, en un debate serio y profundo sobre la Economía Popular. No se trata ya de una barrera política, sino epistemológica. Es decir, referente a un modo de comprensión de la realidad argentina que fue dejado atrás por la historia, inclusive también por las políticas públicas, pero que gran parte de la dirigencia política y de la intelectualidad que orbita a su alrededor, no consigue dar cuenta de ello. ¿Cuál es este esquema desactualizado? Es la noción, proveniente de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones que atravesamos entre los años 30 y 70 del siglo pasado, de que el trabajo asalariado es la única llave para la obtención y el goce de todos los derechos establecidos en nuestro orden constitucional y legal. De acuerdo con este enfoque, de lo que se trata, a la hora de diseñar los objetivos centrales de las políticas públicas, es de garantizar condiciones para la creación de trabajo en cantidad y calidad suficiente para alcanzar niveles de pleno empleo. Si esto se lograra, mediante una combinación de mercado y Estado, salario y sistema de seguridad social, se resuelven las necesidades básicas de las personas, que son así puestas en condiciones de seguir su felicidad mediante la propia iniciativa y la colectiva. Este esquema supone, desde luego, el estímulo a las actividades manufactureras e industriales, sin las cuales el trabajo será siempre insuficiente para los 48.000.000 de habitantes de nuestro país, así como el fortalecimiento del Estado en sus múltiples dimensiones, entre ellas en sus aspectos monetarios, fiscales, financieros, regulatorios

y empresariales, como instrumento imprescindible para coordinar una estrategia de desarrollo que, dado que cuestiona el carácter periférico en que nos ubica la división internacional del trabajo, supone la necesidad de ejercer una fuerza soberana autónoma. De ahí algunas de las características centrales de los programas políticos nacionales y populares.

Una de las consecuencias más significativas de la experiencia kirchnerista en el siglo XXI fue que la recreación de este esquema trajo importantes novedades. Entre ellas nos interesa en este prólogo la que venimos reseñando: la Economía Popular no desapareció luego de largos años de prosperidad y progreso económico, ni tampoco se redujo a un mínimo. ¿Qué significado podemos darle a este hecho de la realidad? Ese es el interrogante central al que este libro brinda un aporte sustantivo, a lo largo de sus distintos capítulos. Quiero dejar sentadas algunas opiniones personales en este debate, asumiendo mi voz como parte de la tradición política e ideológica nacional-popular, directamente relacionada con las conclusiones de este libro. Muy lejos de los cantos de sirena que cada tanto vuelven a llegar a nuestras costas desde los centros occidentales de poder, tanto por derecha como por izquierda, creo que es fundamental reafirmar la centralidad del trabajo como eje ordenador de nuestra sociedad. Las visiones que estigmatizan a la Economía Popular suelen asociarla a la “vagancia”, también como parte de una larga tradición de las clases dominantes argentinas, con raíces incluso coloniales. Esta imagen se encuentra totalmente desmentida por los datos con los que contamos: los trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular no solamente trabajan, sino que frecuentemente lo hacen en jornadas más extensas que quienes tienen empleos formales, a cambio de ingresos menores y con muy pocos derechos asegurados. En otras palabras, no afrontamos, al menos hasta ahora, un problema de “desocupación” sino un problema de informalidad, desigualdad y ausencia de derechos. En segundo lugar, creo que es fundamental recuperar los debates y teorías emergidas del pensamiento argentino y latinoamericano, tanto las estructuralistas como las de la dependencia, para pensar a la Economía Popular en la actualidad. Es uno de los aportes que me parecen más sugerentes de este libro. En tercer

lugar, eso lleva a rechazar las versiones más o menos aggiornadas de la teoría acerca de las ventajas comparativas que está en el fondo de todas las versiones del pensamiento liberal y las políticas públicas empleadas por los gobiernos que responden a esa matriz. Aunque parezca una antigüedad, es preciso reafirmar hoy que el supuesto central de esa mirada es la aceptación del lugar periférico al que nos conduce el orden mundial actual. Y ese lugar periférico supone, desde el punto de vista político, una condición colonial que impide el desarrollo nacional y condena a la exclusión social a un porcentaje creciente del pueblo argentino. Por lo tanto, la mirada liberal equivale a la defensa de la dependencia, como observamos en estos días de forma obscena en la política exterior del gobierno de Javier Milei. En cuarto lugar, la afirmación de la voluntad de ser Nación conduce a una valoración de la historia del movimiento nacional y de las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos que defendieron sus banderas. Por lo tanto, lejos de renegar del enfoque construido por nuestro pueblo en su larga lucha por constituirse como Nación, se trata de actualizarlo. La industrialización, por ejemplo, aparece como un elemento central, pero que no puede pensarse del mismo modo en que se hacía a mediados del siglo pasado.

Finalmente, en quinto lugar, el aspecto central que sugiere este libro: una estrategia de desarrollo para la Argentina actual debe incorporar como un circuito específico en la producción y la circulación de capital a la Economía Popular. Es necesario que, desde el campo nacional y popular, salgamos de las miradas asistencialistas y ubiquemos con total claridad a las políticas públicas orientadas a la Economía Popular como un capítulo dentro de las políticas productivas. Fuera del Ministerio de Desarrollo Social y dentro del Ministerio de Trabajo. Se trata de eslabones subordinados en ramas productivas particulares, como el caso de la actividad del reciclado, de la textil o de la horticultura, que requieren diversas políticas de apoyo, protección y capitalización, dadas sus características signadas por ser intensivas en mano de obra, de baja productividad y bajos ingresos. Así como otros eslabones de las cadenas productivas, también requieren protección arancelaria cuando fuere necesaria –como en el caso de la importación de residuos, textiles o alimentos–, estímulo

a la tecnificación de las actividades para aumentar la productividad mediante la inversión en bienes de capital, acceso a los medios fundamentales de producción como la tenencia de la tierra para los productores de los cinturones periurbanos, articulación con el sistema científico y tecnológico para mejorar los procesos productivos, políticas de contratación y compras públicas, y complementos salariales estatales para hacer viable su sostén. Este tipo de políticas, que solemos aceptar como deseables para el mundo de las pequeñas, medianas y grandes empresas, debe ser ampliado de forma creativa a las unidades productivas de la Economía Popular.

Por otro lado, de forma complementaria con ello, también es necesario interrogarse sobre una actualización del sistema de seguridad social. Un elemento destacado de este problema, de contornos muy amplios, es que parcialmente ya fue realizada, pero no siempre fueron asumidas sus consecuencias conceptuales y políticas. La seguridad social fue creada, dicho en forma coloquial, para abastecer las necesidades de las personas ante diversas contingencias de la vida que impiden obtener lo necesario mediante el trabajo, sea por imposibilidad o por criterios éticos de justicia. Por caso, no consideramos deseable que los niños y niñas trabajen, tampoco las personas de la tercera edad. Por lo tanto, establecemos, por un lado, asignaciones familiares y, por otro, jubilaciones y pensiones. Cuando una persona se enferma, establecemos un sistema de licencias para que pueda recuperarse sin asistir a su trabajo. O cuando una queda embarazada, instrumentamos políticas para favorecer que pueda llevar a término su embarazo y dedicarse al cuidado exclusivo del recién nacido durante un tiempo, así como en los últimos años se discute cuánto tiempo debería tener de licencia también el padre para establecer criterios de mayor equidad. Asimismo si una persona sufre un accidente y queda imposibilitada de trabajar, se creó un sistema de pensiones. O cuando un ciudadano brinda un gran servicio a la patria, como sucede con los excombatientes de Malvinas, reciben una pensión. Este es el sentido del sistema de seguridad social. Lo que supone, y es el punto que quiero remarcar, que estas contingencias se activan cuando una persona se aparta de la situación normal: obtener lo necesario mediante su trabajo, lo que en la

Argentina contemporánea mayoritariamente se realiza mediante el salario, forma dominante de las relaciones laborales. ¿Cuál es el problema que presenta la Economía Popular a este enfoque? Que para millones de personas esta realidad no se cumple.

Hay dos casos fundamentales: personas que trabajan toda su vida pero les resulta imposible acceder a una jubilación por no cumplir los requisitos, especialmente los años de aporte necesarios; niños y niñas que no son alcanzados por el sistema de asignaciones familiares porque ni su padre ni su madre tiene un empleo formal. ¿Cuántos de esos trabajadores realizan o realizaron actividades de la Economía Popular? Lo notable es que ambos casos fueron abordados por las políticas públicas. El sistema de seguridad social fue reformulado, con criterios inclusivos, para hacerse cargo de esta situación, en dos decisiones sumamente virtuosas. Para eso fueron creadas las moratorias previsionales y la Asignación Universal por Hijo. No casualmente se trata de políticas públicas duramente cuestionadas desde posiciones liberales por su alto costo de financiamiento. Ahora bien, es evidente, especialmente en el caso de las moratorias, que se trata de una solución provisoria, dado que cada vez es menor el porcentaje de trabajadores y trabajadoras que está en condiciones de cumplir con los requisitos necesarios para jubilarse. Además, el debate sobre el financiamiento del sistema previsional, por lejos el más significativo del presupuesto nacional, registra una contradicción permanente: se pretende que los aportes y contribuciones provenientes de cada trabajador activo financien la jubilación de cada trabajador pasivo, de forma tal que se establece un criterio de justicia por el que las generaciones en actividad financian a las generaciones anteriores. Pero como esto no sucede, hace décadas, lo que se concluye es que habría “jubilaciones ilegítimas”, que deberían ser eliminadas, como sucedía con anterioridad a la sanción de las moratorias, por lo que la tasa de cobertura jubilatoria dejaba a porcentajes significativos de adultos mayores en la exclusión. Creo que, de cara a un futuro gobierno nacional y popular, es preciso entrar de lleno en este debate y pensar una reformulación integral del sistema previsional. Particularmente de su fundamento conceptual: es el conjunto de la sociedad la que decide financiar la

posibilidad de que sus adultos mayores no estén obligados a trabajar. Por eso es totalmente legítimo que la fuente de financiamiento de las jubilaciones y pensiones sea, al menos parcialmente, impositiva, como en la actualidad. No es una falla del sistema, sino una decisión positiva. Aún más, si el sistema tributario se reformara con criterios progresivos, ello conduciría a que el financiamiento de la seguridad social también adquiera ese carácter, en mayor medida. Luego habrá que discutir mecanismos para que exista una proporcionalidad entre mayores salarios en actividad y mayores beneficios en la etapa pasiva, pero de forma tal de salir de los marcos estrechos de las relaciones laborales. Idéntico razonamiento se puede hacer para el caso del sistema de asignaciones familiares, que no tiene por qué ser diferente, en su fundamento, para algunos niños.

Sin embargo, hasta allí se alcanza solo una primera parte del problema. Hay también una segunda, más difícil de abordar conceptualmente. Es el hecho de que quienes trabajan no necesariamente obtienen una remuneración que les permita acceder a los bienes y servicios necesarios para un piso de dignidad que nuestra sociedad establece. En otras palabras, ya no se puede hacer una equivalencia entre la pobreza y la falta de trabajo. Existen trabajadores pobres, millones de ellos encuadrados en la Economía Popular, sea que realicen sus actividades por cuenta propia o bajo formas asalariadas informales, e inclusive existen trabajadores formales bajo relación de dependencia, registrados, cuyos ingresos familiares también se encuentran bajo la línea de la pobreza. La verificación de que se trata de un fenómeno estructural requiere tomar nota de que hace falta una política específica para abordar este problema. Ya no se verifica el supuesto básico del sistema de seguridad social: personas en condiciones aptas para trabajar, logran hacerlo, pero las remuneraciones que obtienen a cambio no les alcanzan. De allí nace la necesidad de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social con una política que ya no sea focalizada, como puede ser la de complementación salarial de las unidades productivas de la Economía Popular –el ahora desactivado programa Potenciar Trabajo, la más conocida de ellas–, sino una política de transferencia de ingresos de alcance universal para todas aquellas personas que

cumplan estas condiciones. También en esta área la Argentina tiene una experiencia reciente sumamente significativa. Nos referimos a la creación del Ingreso Familiar de Emergencia, durante los momentos de aplicación de las medidas sanitarias más rigurosas ante la pandemia de coronavirus, orientada a un universo muy similar a este, que contó con tres implementaciones. Pero también, aunque menos conocidas, la aplicación de dos Refuerzos de Ingresos, una transferencia monetaria análoga, aunque para un universo más restringido, pero instrumentada ante dos momentos de shock inflacionario inmediatamente posteriores a dos devaluaciones del peso. ¿Puede pensarse una política permanente que permita erradicar la indigencia de la Argentina? A esto llamo Salario Básico Universal y es el contenido esencial del proyecto de ley que presenté en el Congreso de la Nación en el año 2022, proponiendo la implementación de una transferencia monetaria mensual equivalente al valor de la Canasta Básica Alimentaria de un adulto, con una serie de criterios laborales y patrimoniales para definir el universo al que se orienta.

En síntesis, lo que quiero resaltar que emerge de este libro a la hora de diseñar políticas públicas para un futuro gobierno de orientación nacional y popular es una perspectiva de complementación. Si nos tomamos en serio la existencia de la Economía Popular, debemos pensar, por un lado, en políticas productivas como parte de una estrategia de desarrollo y, por otro, una reformulación del sistema de seguridad social para adecuarlo a las características de la sociedad argentina actual. A los compañeros y compañeras que rechazan esta visión, que consideran que, lejos de ser un dato estructural, la Economía Popular es una muestra de que hace falta más tiempo de implementación de un enfoque político y económico que estimule la creación de más puestos de trabajo, y que por lo tanto hay que mantener las políticas públicas orientadas a este sector dentro del marco de la “ayuda social”, los invito a leer este libro con honestidad y, en caso de que no los convenza, a hacerse una pregunta con una mano en el corazón. Les concedo la hipótesis de que la Economía Popular desaparezca a lo largo de un tiempo. En ese caso: ¿cuántos años creen que va a llevar ese proceso, incluso en un ejercicio de perspectiva optimista? Y entonces, ¿qué deben hacer las millones

de personas que trabajan actualmente en cualquiera de sus ramas durante todo ese tiempo? ¿Serán diez años? ¿Veinte años? ¿Treinta años? ¿Qué debemos hacer los que recibimos del pueblo la responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas públicas mientras tanto?

**Itai Hagman**

Presidente de la Fundación DHI y diputado nacional  
de la República Argentina.

Noviembre de 2025

# Introducción

Este libro es producto del trabajo colectivo del área de Economía Popular del OCEPP. Se trata de un esfuerzo por plasmar algunos ejes centrales del recorrido del Observatorio vinculado al estudio de la Economía Popular, que abarca desde su desarrollo como categoría teórica en profundidad hasta la evaluación crítica de políticas públicas y el planteo de propuestas alternativas.

La expresión Economía Popular (EP) ha cobrado protagonismo en la historia reciente de la Argentina, tanto en ámbitos de luchas sindicales y políticas como en espacios académicos. Tal protagonismo ha sido impulsado por la propia organización de los trabajadores “excluidos” nucleados en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), creada en 2019, como una continuidad de la organización fundada en 2011 con el nombre de Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Esta organización actúa en dos planos: por un lado, a través de la lucha reivindicativa por los derechos laborales frente al Estado (como el salario complementario, y la cobertura de seguridad social); por otro, impulsando la mejora de las condiciones productivas de las actividades, lo que involucra, además de políticas públicas, acciones autónomas, como la conformación de cooperativas de trabajo, la negociación colectiva frente a empresas hegemónicas en las cadenas de valor, la organización de producción manufacturera en talleres en lugar de hogares, etc.

La relevancia de la EP en la estructura económica y social de la Argentina ha motivado que esta sea materia de estudio y debate en el OCEPP desde su creación, lo que se ha plasmado en publicaciones

referidas a distintos aspectos: desarrollo conceptual, estudio específico de las ramas de actividad y su inserción en cadenas de valor, políticas públicas, cobertura de la seguridad social, entre otras. Para la elaboración de estos estudios resultaron clave, a su vez, los aportes surgidos de la experiencia militante del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), integrante de la UTEP.

La Fundación Friedrich Ebert (FES) ha acompañado este desarrollo desde el año 2019, brindando su apoyo para la publicación de cuatro estudios vinculados a la EP previos, lo que ha contribuido de forma significativa a su difusión y, en última instancia, a la visibilización de los trabajadores de la EP y la reivindicación de sus derechos.

En la bibliografía reciente, usualmente, la EP se problematiza a partir de las características de la actividad productiva (principalmente, baja productividad) y las condiciones de trabajo (precaria, carente de derechos, no asalariada). Sin embargo, existen matices y zonas grises en la demarcación tanto conceptual (¿qué es y qué no es la EP?) como empírica (¿cómo se mide?).

Desde nuestra mirada, la existencia de un segmento productivo y laboral con condiciones materiales desfavorables y sin derechos garantizados no es un fenómeno novedoso en América Latina, sino que refiere a la propia estructura social y económica de la región, lo que se plasma en debates en torno de la marginalidad y el subdesarrollo que se remontan a la década de 1960. La estructura ocupacional heterogénea se encuentra determinada por una estructura productiva heterogénea, característica de países subdesarrollados.

En este sentido, se concibe a la EP como un segmento productivo trabajo-intensivo, predominantemente cuentapropista (sin patrón) de baja productividad y escala, en el que trabajadores excluidos del sector formal desarrollan sus actividades.

En este marco, el libro consta de tres capítulos en los que se aborda la conceptualización de la EP, se analizan experiencias específicas de ramas de producción de la EP y se problematiza sobre las políticas públicas orientadas a la EP. En el primer capítulo, se presenta una conceptualización y una estimación cuantitativa de la EP. Para ello, en inicialmente, se realiza una sistematización y actualización del desarrollo conceptual de la EP y se propone una

definición a partir de un enfoque plural que integra tres nociones complementarias: la heterogeneidad estructural, la masa marginal y el sector informal. En segundo término, se presenta una estimación cuantitativa de la cantidad de trabajadores y trabajadoras de la EP a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

En el segundo capítulo se presenta un análisis en profundidad de tres ramas de actividad de la EP: la cartonera, la textil y la sociocomunitaria<sup>1</sup>. En el primer caso, se realiza un repaso histórico de los orígenes de la actividad cartonera y su vinculación con las políticas estatales, con énfasis en el caso de Ciudad de Buenos Aires (CABA), luego se describe el proceso de recuperación y clasificación de residuos reciclables en CABA y su inserción en la cadena de valor de la producción de papel y cartón, y, finalmente, se presentan algunos lineamientos de políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo de las y los recuperadores urbanos. En el segundo caso se describen las características más significativas de la cadena de valor textil y las transformaciones más relevantes ocurridas en los últimos años, con foco en la actividad de la confección y se presenta la caracterización cualitativa y cuantitativa de la rama textil de la EP en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En el tercero, se abordan los debates sobre el trabajo de cuidados en general y su aporte a la sostenibilidad de la vida, con foco en las formas que adquieren los cuidados en la EP. Luego, se analizan las políticas orientadas a estos espacios, identificando los límites y la forma en que recoge la demanda del sector. Por último, se plantean lineamientos de políticas públicas para el sector.

El tercer capítulo, finalmente, tiene como objetivo aportar a la discusión sobre las políticas públicas para la EP a partir de una recapitulación crítica sobre las políticas sociales y de empleo en la Argentina desde la década del noventa hasta 2024 y se plantean algunos lineamientos de políticas, a la manera de una hoja de ruta para repensar la intervención del Estado en las inserciones precarias en el mundo del trabajo.

---

<sup>1</sup> Los análisis de las ramas cartonera y textil son versiones resumidas y actualizadas de documentos publicados previamente, disponibles en [ocepp.com/economia-popular](http://ocepp.com/economia-popular).

---

**Sandra Sterling Plazas  
y Andrés Cappa**

---

# **Capítulo 1**

**Aspectos conceptuales y  
estimaciones alternativas  
del universo de la  
economía popular**

La economía popular (EP) constituye un campo en construcción tanto en el nivel teórico, político y empírico en el que se consideran aspectos relacionados con su delimitación (sectores, actividades y población que la componen), las reglas, dinámicas y motivaciones que la guían, las interacciones con los diversos sectores económicos, el rol del Estado y las políticas estatales, entre otros (Maldovan Bonelli, 2018, 2020; Hintze, 2010, Chena, 2022, Coraggio, 2020). Las primeras apariciones del término “economía popular” surgen en la década de 1980, en el seno de la reivindicación de la economía social por parte de autores latinoamericanos (Maldovan Bonelli, 2020).

En este marco, la noción de EP emerge como una categoría teórico-analítica que permitía conceptualizar las prácticas económicas desarrolladas por los sectores populares que enfrentaban situaciones de exclusión y/o marginalidad derivadas de la implementación del modelo neoliberal en Latinoamérica (Maldovan Bonelli, 2018). Sin embargo, las aproximaciones conceptuales contemporáneas encuentran sus cimientos en los debates en torno a la marginalidad y la informalidad surgidos en la década de 1960 y 1970, respectivamente. Estos conceptos centrados en los excluidos se enmarcaron, a su vez, en el enfoque teórico estructuralista, en oposición a la ortodoxia en materia de teoría del desarrollo económico.

Por lo expuesto, la conceptualización de la EP planteada en este capítulo involucra antecedentes referidos a ambas aproximaciones: i) las de la EP como categoría teórico-analítica que se enfoca en las estrategias laborales, organizativas y de obtención de ingresos

desarrollada por los sectores populares; y ii) las de la EP como un segmento productivo denominado “sector informal” que surge como resultado de una estructura productiva y ocupacional heterogénea en países subdesarrollados. En este sentido, entendemos a la EP como resultado de un rompecabezas conceptual compuesto por tres grandes piezas: la heterogeneidad estructural, la masa marginal y el sector informal. Cada uno de estos conceptos dialogan entre sí y se complementan para aportar a la noción actual de economía popular.

Este capítulo se organiza en cinco secciones. En la primera se presentan los antecedentes conceptuales de la EP; en la segunda se arma el rompecabezas conceptual que nutre nuestra propuesta; en la tercera, se tipifican los enfoques acerca de las relaciones económicas entre la EP y el resto de la economía y sus implicancias para la política pública; en la cuarta se propone nuestra definición conceptual de la EP, y en la quinta y última se presenta la estimación cuantitativa del universo de la EP.

## 1. Antecedentes conceptuales

En esta sección se presentan los elementos conceptuales que aportan a la noción de la EP: por un lado, aquellas aproximaciones vinculadas a las estrategias de respuesta de los sectores populares a las políticas neoliberales, destacando además de los aspectos conceptuales lo referente a su cuantificación, y por otro, aquellas referidas a las teorías sobre el desarrollo económico, que permiten aproximarse al concepto de la EP desde un enfoque estructuralista.

### 1.1. Transformaciones del mundo del trabajo: economía popular como respuesta de los excluidos

La definición, delimitación y estimación de la EP ostenta diversas acepciones, en las que se entremezclan aspectos relacionados con la población que la desarrolla, el tipo de actividad y unidad productiva en la que está inserta. El término “economía popular” es propuesto

originalmente por autores que ponderan aspectos culturales y éticos, prefigurativos de una sociedad no capitalista. Así, Luis Razeto (1984; 1993) destaca los lazos de solidaridad contenidos en las estrategias de supervivencia de la población marginada como consecuencia de las políticas neoliberales. De acuerdo con el autor, la cultura de los grupos sociales más pobres es “naturalmente más solidaria” que la de los grupos sociales de mayores ingresos, por lo que los elementos solidarios emergen naturalmente.

Las primeras aproximaciones al término economía popular encontraron su fundamento en las corrientes europeas de economía social<sup>2</sup> y, a su vez, en las críticas a los enfoques del sector informal, que reducían el “análisis del comportamiento de las instituciones económicas [...] a parámetros exclusivamente económicos” (Maldovan Bonelli, 2018: 43).

En esta línea, César Barrantes (1992) critica la asimilación de la EP al sector informal y propone, en cambio, una noción de EP que destaca factores extraeconómicos: “un mundo social, económico, político y cultural estructuralmente heterogéneo, encarnado en el modo de vida y de hacer economía de las clases populares” (p. 97). Este enfoque pionero de la EP como una “economía solidaria” contrasta con los desarrollos conceptuales más recientes, incluidos los que proponen una idea de EP desde el enfoque de la Economía Social y Solidaria (ESS)<sup>3</sup>. Así, José Luis Coraggio (2020) señala que la EP no es solidaria por naturaleza, sino que la construcción de lazos de solidaridad en el sector es una tarea consciente como parte de un proyecto político que confronta con el proyecto neoliberal. Por ello,

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Sterling Plazas y Rosa (2025), diversos estudios coinciden en reconocer que la economía social surge en Europa, a principios del siglo XIX, en medio de un contexto general de emergencia y expansión del capitalismo industrial. Según las autoras, se trata de un movimiento que reivindica valores solidarios y cuestiona los principios de la economía clásica.

<sup>3</sup> La ESS se refiere a experiencias diversas y heterogéneas de “interacción y organización humana en torno a la reproducción de la vida” (Pastore y Altschuler, 2015: 2). Se trata de pensar en términos de sistema, de diversas formas de organizar la producción, la distribución y el consumo centradas en la reproducción del trabajo y no en la acumulación de capital. En Latinoamérica, el desarrollo de la economía social se vincula con la estructura de relaciones de dominación y explotación insertas en el patrón global de poder que impone el capitalismo (Coraggio, 2004).

propone una definición de EP solidaria en la que los valores morales orientan las relaciones que se configuran en las “organizaciones, redes, asociaciones de emprendimientos mercantiles y no mercantiles de la Economía Popular, que están encastradas socialmente por una diversidad de relaciones de solidaridad” (p. 12).

El enfoque de la ESS resalta las diversas formas de trabajo asociativo y autogestivo como mecanismos de inclusión social y laboral desde una perspectiva que “recupera las capacidades y habilidades productivas de las personas” (Maldovan Bonelli, 2020: 16), y hace hincapié en los procesos creativos de asociativismo, autogestión y generación de ingresos para la reproducción de la vida desarrollados por la población que enfrenta situaciones de insatisfacción y/o exclusión laboral, como consecuencia de las transformaciones del mundo del trabajo.

Desde otro enfoque, Maldovan Bonelli (2018) se refiere a la EP como a aquellas actividades desarrolladas por los sectores excluidos del mundo del trabajo asalariado, abarcando también casos en que el cuentapropismo se realiza de forma complementaria a un trabajo asalariado. Así, la autora ubica la noción de EP como consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo generadas por el propio modelo económico; en el que el desempleo y la precarización se instalan como factores inmanentes de la propia dinámica económica. Esta circunstancia deviene en la segmentación del mercado laboral. Esto es, por un lado, se observa un grupo reducido de ocupaciones altamente calificadas, con altos ingresos y con acceso a las protecciones sociales propias del trabajo asalariado y, por otro, un segmento poblacional mucho más amplio que desarrolla ocupaciones de baja calidad, baja remuneración y con acceso limitado o nulo al sistema de protección social. En este contexto, emergen diversas y heterogéneas prácticas económicas alternativas al trabajo asalariado formal, insertas mayoritariamente en el asociativismo para el trabajo, y desarrolladas por los sectores populares como vía para acceder a un trabajo y obtener así recursos monetarios y no monetarios.

En esta línea, y teniendo presente el tipo de relación laboral, Carlos Pissaco (2019) identifica a los “trabajadores de la economía

popular” (p. 10) como el grupo compuesto por aquellos que se insertan al proceso productivo a través de formas distintas de la relación asalariada, focalizando en los trabajadores cuentapropistas<sup>4</sup>. De manera similar, María Inés Fernández Álvarez *et al.* (2021), del Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores (CITRA), destacan, como elementos constitutivos de la EP, la carencia de derechos y el carácter cuentapropista del trabajo. De acuerdo con los autores, la EP hace referencia a un 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” (p. 2). Como elemento de análisis adicional incorporan una dimensión asociada al reconocimiento de la EP como nueva forma de trabajo y resaltan la capacidad de generación de “nuevas formas organizativas, asociativas y de representación gremial” (*ibíd*) desarrolladas por este grupo de trabajadores para hacer frente a la carencia de derechos laborales.

Por su parte, desde la perspectiva de la economía social, Coraggio (2020) presenta una definición que pone en el centro de la conceptualización de la EP la reproducción ampliada de la vida y la racionalidad que orienta las prácticas económicas. Siguiendo los planteamientos de la economía sustantiva<sup>5</sup> propuesta por Karl Polanyi, Coraggio (2020) retoma la idea de sistema económico mixto, en el que distingue tres subsistemas ordenados según la racionalidad económica: la economía capitalista, la economía del sector público y la economía popular. La racionalidad de la economía capitalista es la acumulación de capital, la del sector público es el bien común

**4** Sin embargo, al momento de cuantificar la cantidad de trabajadores de la economía popular, el propio autor incluye al trabajo asalariado en el sector doméstico, “en razón de su particular forma de inserción en el proceso productivo” (Pissaco, 2019: 17).

**5** Polanyi distingue dos significados en la palabra economía, uno que hace referencia a la economía formal y otro a la economía sustantiva. La economía formal se deriva de la relación entre medios y fines, está basada en la teoría de la elección racional, del *homo economicus*, a partir de la cual el ser humano elige entre los usos alternativos de medios insuficientes. Por su parte, la economía sustantiva “se desprende de la dependencia del hombre, para su subsistencia, de la naturaleza y de sus semejantes” (2012 [1957]: 87). Así, puede definirse como un “proceso instituido de interacción entre el hombre y su entorno, cuyo resultado es un continuo abastecimiento de medios materiales para satisfacer las necesidades” (p. 91) materiales y simbólicas. En tanto proceso, Polanyi identifica y analiza tres “principios de integración en/por la sociedad del proceso económico: *intercambio (comercio o mercado), redistribución, reciprocidad*” (Coraggio, 2012: 55).

y la economía popular se distingue porque su sentido es “la realización del propio trabajo para la reproducción y desarrollo de la vida inmediata” (Coraggio, 2020: 6).

Así, para Coraggio (2020), la EP es “la economía empírica de los trabajadores, dependientes o autónomos, de los que viven o quieren vivir de su trabajo” (p. 11). En este sentido, el autor se aparta de la población caracterizada por la precarización y carencia de derechos y presenta una composición más amplia de la EP, en la que se consideran “profesionales, profesores, comerciantes, artesanos, artistas, que pueden tener un ingreso muy diverso en su forma, frecuencia y nivel, pero que en todos los casos no han acumulado suficiente como para vivir sin trabajar y mantenerse en un trayecto de reproducción ampliada” (Coraggio, 1999: 9).

Se aprecia entonces una definición de EP que por su amplitud resulta poco específica y cuya estimación se torna compleja. En efecto, el propio Coraggio (2020) señala que al llevar a la práctica la demarcación de las definiciones, se encuentran límites borrosos. A modo de ejemplo, centrándose en una cuantificación de trabajadores, dejando de lado las unidades domésticas u otro tipo de unidades productivas, se propone excluir a aquellos que perciben ingresos por encima de un salario mínimo o cuentan con un título universitario.

La problematización de la racionalidad productiva bajo una lógica reproductiva en oposición a la racionalidad de la acumulación capitalista está presente de diversas maneras en otros autores. Héctor Salvia, Santiago Poy Piñeiro y Eduardo Donza (2018) complejizan este aspecto al incluir el nivel de productividad de las unidades económicas que desarrollan las actividades de la EP. Así, los autores definen la EP como

un 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 (o la maximización de la rentabilidad) que constituye el rasgo central de las unidades económicas capitalistas. En general, se trata de unidades económicas y formas de

inserción de baja productividad y, por lo tanto, de bajas remuneraciones (p. 5).

Luego, al realizar una estimación cuantitativa, los autores delimitan la EP a partir de identificar actividades de baja productividad, indicador al que se aproximan a partir del nivel de ingresos de la ocupación principal de los trabajadores en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

En esta línea, Pablo Chena (2022) esgrime una definición conceptual ecléctica y abarcativa de diferentes enfoques, dado que pondera tanto características económicas de la actividad productiva como factores extraeconómicos. En este sentido, propone una definición centrada en el reconocimiento económico, político y ético de un “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” (p. 16). Se trata de un modo de producción “autoorganizado” (p. 10), de carácter informal e “inventado” por un “sujeto trabajador de origen popular” (ibidem). De esta forma, se destaca a la EP no solo en su caracterización económica sino también como proyecto político. Por ello, el autor establece tres “ejes constitutivos del concepto de economía popular”: i) el eje político, orientado a la reivindicación de un modo de producción basado en saberes populares; ii) el eje económico: referido a un sistema institucional de valorización económica en donde “domina la velocidad del trabajo por sobre la productividad”; y iii) el eje ético-moral, en el que se reivindica la condición humana de los trabajadores.

En cuanto a la organización laboral, la definición de Chena comprende al trabajo por cuenta propia, organizado fundamentalmente en núcleos familiares, pero también colectiva y autogestivamente a través en cooperativas de trabajo y organizaciones sociales constitutivas de la economía social y solidaria. En este enfoque, el autor enfatiza la importancia de la dimensión ética de la economía popular organizada retomando a Coraggio (2007), dado que la propia reproducción material de los trabajadores del sector depende, en gran medida, del “comportamiento que cada uno de sus integrantes tenga respecto de lo justo y lo posible” (Chena, 2022: 16).

Desde el ámbito de los actores de la EP, la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) —la propia organización gremial del sector— elaboró una definición conceptual de la EP contenida en un Cuaderno de Formación (Pérsico y Grabois, 2014)<sup>6</sup> destinado a militantes, delegados y dirigentes de organizaciones sociales. De esta forma, se define a la EP como un segmento productivo de baja productividad en el marco de una economía en la que existen otros dos sectores en estratos superiores: “nacional y local” y “moderno y transnacional”. Así, la EP “se trata de 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).

Al describir la EP, Emilio Pérsico y Juan Grabois refieren a las características de la actividad productiva y las condiciones del trabajo. Sobre las primeras, se destaca la baja productividad, derivada de contar con poco o nulo capital constante y tecnología obsoleta; y sobre las condiciones de trabajo se señala la precariedad general, reflejada en la extensión de la jornada, los bajos ingresos y la falta de los derechos de que goza el trabajo asalariado formal (vacaciones pagas, aguinaldo, salario mínimo garantizado, cobertura de la seguridad social, etc.).

Con respecto a los otros dos sectores, el “nacional y local” está compuesto por pequeñas y medianas empresas (PyME) de origen nacional orientadas al mercado interno o a proveer servicios a las grandes empresas; y el “moderno y transnacional”, comprende principalmente a empresas transnacionales y sus subsidiarias. A esta 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.

De esta forma, la consideración de la EP asociada a la exclusión del mercado formal, a la carencia de condiciones de trabajo

---

<sup>6</sup> El documento citado fue publicado por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), actual Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), en *Nuestra Realidad. Cuadernos para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*.

presentes en el sector formal, está en el centro de la definición de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP):

[L]a 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. La economía popular es el conjunto de actividades laborales que el pueblo se inventó para sobrevivir afuera del mercado formal (Pérsico y Grabois, 2014: 31).

Un aspecto relevante de la definición de EP que propone la UTEP es su diferenciación de los enfoques que revalorizan las relaciones morales y solidarias en las prácticas y relaciones de producción en el sector, al advertir el carácter competitivo y egoísta de los trabajadores de la EP que puede devenir en situaciones de explotación dentro del propio sector, configurando así, “más que [un sector] popular es un capitalismo residual o ‘peri-capitalismo’” (p. 23). Pese a esta característica, se reconoce la existencia de valiosas formas de organización cooperativa del trabajo impulsadas por los movimientos populares y se resalta a la propiedad de los medios de producción como condición habilitante para encarar un proceso de organización de una “economía popular comunitaria, solidaria, fraterna, socialmente integradora” (p. 3).

En términos de cuantificación de la EP, en la mirada de la UTEP plasmada en el cuaderno de formación, el acento está puesto en los trabajadores que “se inventan 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 economía popular pareciera abarcar también trabajo asalariado, en tanto se reconoce la posibilidad de laborar “para otro como empleados, peones o ayudantes” (Pérsico y Grabois, 2014: 29) en las propias “unidades productivas populares” (ibidem).

Aquí se establece una discusión: en el marco de una relación asalariada, ¿cómo distinguir una unidad de la EP de una empresa

que “trampea”? La cuestión acerca de cómo distinguir entre EP y fraude laboral ante la presencia de unidades productivas con empleo asalariado no registrado es discutida en el cuaderno, sin llegar a una conclusión exenta de ambigüedades. En última instancia, la línea de demarcación planteada depende de un factor difícil de observar y medir: la sustentabilidad económica de la empresa. Así, si la unidad productiva funciona, en términos de Grabois y Pérsico, “en chancletas” y no tiene posibilidad de afrontar el costo de registrar a sus trabajadores, pertenecería entonces a la EP. En cambio, cuando la empresa no formaliza a sus trabajadores teniendo la posibilidad económica de hacerlo, es una unidad que no pertenece a la EP.

Esta cuestión resulta relevante porque tiene consecuencias prácticas en términos del accionar, tanto de los propios trabajadores como desde la política pública: el sentido de identificar a la EP como una categoría conceptual es justamente diferenciarla del trabajo no registrado o “trabajo sin derechos”.

Finalmente, desde el ámbito estatal, el ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación presenta una definición que caracteriza tanto a trabajadores como a las unidades productivas. En el primer caso, se trata de personas que generan su propio trabajo, de manera individual o colectiva, con el objetivo de sustentar “su propio desarrollo, el de su familia y/o el comunitario” (Secretaría de Economía Social, 2021); y las actividades que desempeñan se desarrollan al margen de las relaciones asalariadas tradicionales, por lo que ven vulnerados sus derechos sociales y laborales (*ibidem*). En el segundo caso (las unidades productivas), la definición las ubica en una posición desventajosa en términos productivos, en tanto sostienen “relaciones asimétricas en el ámbito financiero, comercial y/o fiscal” (ReNaTEP, 2021); situación que “condiciona los niveles de acceso a derechos, ingresos, capitalización, tecnificación, comercialización y productividad” (*ídem*). Para su estimación, se realizó un relevamiento que nutrió un Registro de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El relevamiento se realizó durante el periodo comprendido entre el mes de julio de 2020 y el 24 de junio de 2022 y abarcó un total de 3.457.669 inscripciones.

A modo de síntesis, en el siguiente cuadro se exponen los diferentes enfoques abordados indicando, en cada caso, el aspecto que se destaca al momento de definir EP.

#### **CUADRO 1.** Antecedentes conceptuales de la economía popular

ASPECTO DESTACADO	AUTORES	
Factores extraeconómicos, lazos de solidaridad	Barrantes (1992); Razeto (1984, 1993); Corragio (2020)	Chena (2022)
Racionalidad reproductiva en oposición a maximización de rentabilidad	Salvia, Poy Piñeiro y Donza (2018)	
Segmento productivo de baja productividad	Pérsico y Grabois (2014); OCEPP (2021)	
Sujeto: trabajadores excluidos, cuentapropistas	Maldovan Bonelli (2018); Pissaco (2019); Fernández Álvarez et al. (2021); Secretaría de Economía Social (2021)	

Fuente: Elaboración propia.

### **1.2. El camino inevitable al desarrollo vs. el realismo estructuralista**

En las primeras aproximaciones teóricas del siglo XX sobre el problema del desarrollo, el modelo dual de Arthur Lewis (1954) inauguró lo que se convertiría en el enfoque ortodoxo en la materia, al proponer una visión optimista respecto de las perspectivas de desarrollo para los países no industrializados. Este modelo transforma la dicotomía rural-urbana hacia otra en la que se contraponen dos sectores: “tradicional” y “moderno”. El primero abarca la agricultura familiar, pequeños comercios y trabajos eventuales, mientras que el segundo se refiere a la empresa capitalista. Como en el sector tradicional el ingreso es de subsistencia y resulta menor al salario que percibe la misma cantidad de trabajo en el sector moderno, se genera una gran oferta disponible de mano de obra no calificada para pasarse

de un sector a otro. Por lo tanto, el crecimiento del sector moderno absorbiendo mano de obra del sector tradicional podría superarse esencialmente mediante una mayor disponibilidad de capital, empujada a su vez por la tasa de ganancia. Basta entonces con asegurar una tasa de ganancia para que el sector tradicional desaparezca, dado que su función en la acumulación de capital es garantizar la subsistencia de la población hasta tanto la modernización alcance a todas las actividades.

Un cuarto de siglo más tarde, el autor incorporaría otra función al sector tradicional: la de proveer de alimentos y materias primas al sector moderno (Lewis, 1979). Pero la funcionalidad del sector tradicional continúa estando vinculada a la regulación del nivel salarial del sector moderno, con un mínimo igual al nivel de subsistencia y limitando el aumento a través de mantener bajos los precios de los alimentos que conforman la canasta de consumo de los trabajadores de ese sector.

Este enfoque guarda relación con la idea de etapas del desarrollo de Walt Whitman Rostow (1961), según la cual existe un camino inevitable hacia el desarrollo capitalista sin necesidad de implementar políticas de planificación estatal<sup>8</sup>. Desde este punto de vista, el atraso en términos de productividad, ingreso y condiciones de vida de los trabajadores propios del subdesarrollo es simplemente una situación transitoria de convivencia entre modos de producción capitalistas (“modernos”) y tradicionales (de subsistencia y pequeña escala) durante el proceso de absorción y reemplazo del sector tradicional por el moderno.

El estructuralismo y la teoría de la dependencia aparecen entonces como un contrapunto, surgido en la periferia, frente al modelo de pensamiento de los países centrales. Mientras que el estructuralismo fundado por Raúl Prebisch (1949<sup>9</sup>) introdujo la dicotomía centro/periferia y la necesidad de impulsar políticas de industrialización

<sup>8</sup> El sesgo ideológico del autor se refleja en el título de su obra: *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*.

<sup>9</sup> Este documento del economista argentino es conocido como el Manifiesto fundacional de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

para revertir el deterioro de los términos de intercambio de la periferia, la teoría de la dependencia surge en la década de 1960 de la mano de diversos autores latinoamericanos<sup>10</sup> que cuestionan el papel de la industrialización como vehículo para alcanzar niveles de bienestar, soberanía e independencia. Así, los autores consideran a la industrialización ya no como la superación de los problemas del desarrollo, sino como una nueva forma de explotación de la clase trabajadora a nivel mundial. Este enfoque sostiene que no existe una convergencia hacia el desarrollo por arte de magia o por acción del mercado, sino que, por el contrario, el camino entre los países desarrollados y subdesarrollados es divergente. El desarrollo del capitalismo mundial profundiza las diferencias entre centro y periferia, concentrando los beneficios del progreso técnico en lugar de difundirlos. La asociación entre desarrollo, progreso técnico y aumento de la productividad laboral permite caracterizar al subdesarrollo como un proceso autónomo, y no a una etapa en el camino a convertirse en una economía desarrollada. La relevancia de estos antecedentes teóricos radica en su absoluta vigencia, lo que no debería sorprender, si se considera el sendero que siguió el (sub)desarrollo en América Latina.

Este breve repaso del enfoque estructuralista permite ubicar a la EP como una consecuencia de un determinado patrón de desarrollo, poniendo el acento en los determinantes económicos de la segmentación del mercado de trabajo.

## 2. El rompecabezas conceptual de la economía popular

Como se mencionó previamente, la economía popular (EP) constituye un campo en construcción tanto a nivel teórico, político y empírico. Desde nuestra perspectiva, el concepto de la EP se construye a partir

<sup>10</sup> La teoría de la dependencia es una corriente de pensamiento que agrupa a un conjunto de autores latinoamericanos (a excepción de André Gunder Frank, alemán), algunos de ellos vinculados a la CEPAL: Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Celso Furtado, Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, entre otros.

del aporte de tres nociones provenientes de distintas perspectivas teóricas que dialogan entre sí y se complementan: i) heterogeneidad estructural, ii) masa marginal, y iii) sector informal urbano. Cada una de estas nociones actúa como piezas de un rompecabezas que, al unirse, permiten “armar” el concepto “economía popular” y comprenderla como resultado de procesos sociales, políticos y económicos interrelacionados insertos en un contexto de capitalismo periférico.

## 2.1. La heterogeneidad estructural. Primera pieza

El concepto de heterogeneidad estructural refiere a una característica del capitalismo en países periféricos: la existencia de saltos discretos de productividad entre distintos sectores productivos. No se trata de simples diferencias de grado sino de profundas grietas al interior de la estructura productiva de un país, en la que se observa la presencia de sectores tradicionales (baja productividad) y modernos (alta productividad). Esta estructura se caracteriza por una dinámica particular, tanto de la producción (oferta de bienes y servicios) como en el consumo (demanda). Por el lado de la oferta, la lenta y desigual difusión del progreso técnico profundiza las desigualdades sectoriales (Pinto, 1970). Por el lado de la demanda, la introducción de sectores modernos capitalistas genera una masa salarial que modifica los patrones de consumo con alto contenido importado y accesible solo a un nicho de consumidores. Este proceso genera una presión sobre la balanza de pagos (escasez crónica de divisas) que desemboca en crisis cíclicas.

A diferencia del citado modelo dual de Lewis, Aníbal Pinto observa que en los países capitalistas periféricos la absorción de la fuerza de trabajo en el sector moderno es baja y, en cambio, crece el empleo en las actividades tradicionales. Así se conforma un segmento productivo que funciona de forma permanente con niveles de productividad, salarios y ganancias superiores al resto, sin traccionar mejoras generalizadas.

En suma, a la estructura productiva heterogénea le corresponde una estructura ocupacional igual de fragmentada. La conformación

de segmentos implica la existencia de barreras que impiden la transición de los trabajadores 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. Así, el mercado laboral argentino ostenta características de heterogeneidad y segmentación (Chena y Pérez Candreva, 2008; Salvia, Poy y Vera, 2016; Donza, Poy y Salvia, 2022).

Esta situación se encontraba ya presente durante el periodo de industrialización que atravesaron los países latinoamericanos promediando el siglo XX y luego fue profundizada con el auge del neoliberalismo. Sin embargo, sin negar la incidencia de las transformaciones regresivas introducidas en las últimas décadas, ya en los sesenta, en pleno auge del patrón de industrialización sustitutivo de importaciones y antes de la aparición del neoliberalismo, los debates teóricos de la época reflejaban la presencia de amplias porciones de la población excluida de los segmentos productivos “modernos”, esto es, en la marginalidad. La primera pieza del rompecabezas conceptual de la EP —la heterogeneidad estructural— coloca a la precariedad laboral y la exclusión social como manifestaciones del subdesarrollo.

## 2.2. La masa marginal y el polo marginal. Segunda pieza

La segunda pieza del rompecabezas del concepto economía popular es la noción de *masa marginal*, que refiere a la parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa (Nun, 1969). De esta forma, 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. En tanto masa marginal, esta población está integrada por desocupados que no forman parte del ejército industrial de reserva (masa de desocupados que cumple la función de mantener controlados los salarios). La “masa marginal” es un sector autónomo, sin perspectivas de integración

con la economía formal –fracción de mayor productividad y mejores condiciones laborales–, en la medida que el proceso de acumulación en su fase ascendente no logra absorber a estos trabajadores. De esta forma, el concepto de masa marginal supone, en palabras de José Nun: “un cuestionamiento del hiper-funcionalismo de izquierda para el cual hasta el último campesino sin tierras de América Latina (o de África) aparecía como funcional para la reproducción de la explotación capitalista” (1999: 992).

La marginalidad se define a partir de la relación entre la clase trabajadora y los estratos productivos. Así, una misma porción de trabajadores puede ser, a la vez, un ejército industrial de reserva para el sector competitivo (pequeñas y medianas empresas que operan en mercados competitivos), y una masa marginal para el sector monopolístico (la gran industria que opera en mercados concentrados con medios de producción más avanzados).

De manera similar, Aníbal Quijano (1970) plantea la noción de *polo marginal* para referirse al sector productivo de menor desarrollo (aquel que está por debajo de los sectores intermedios y avanzados). A este proceso de segmentación en la producción le corresponde un proceso de estratificación del mercado laboral, por lo que se genera una mano de obra marginada, que es *excluida del nivel monopolístico* y del “propio nivel competitivo del capitalismo latinoamericano” (p. 162). Como consecuencia, esta población se refugia en el “polo marginal” de la economía. Así, agrega el autor, “‘polo marginal’ de la economía y ‘mano de obra marginada’, son fenómenos esencialmente interdependientes, resultado de la lógica histórica central que actúa en las tendencias predominantes del capitalismo” (p. 162). Al reconocer los dos fenómenos consecuencia de la propia dinámica 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. Esta caracterización de la estructura productiva y ocupacional desestima el vínculo productivo entre las actividades económicas marginales y los estratos intermedios y avanzados.

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. Se necesita una pieza más para completar el rompecabezas.

### 2.3. El sector informal urbano (SIU). Tercera pieza

La tercera pieza del rompecabezas conceptual de la EP es la idea de sector informal. Este concepto fue originalmente planteado por Keith Hart (1973) al estudiar las actividades productivas realizadas por trabajadores pobres en áreas urbanas de Ghana, África. En su formulación original, el autor utilizó la dicotomía formal/informal para referirse a la forma en que se lleva a cabo el trabajo. Así, llamó “sector formal” a las actividades realizadas regularmente mediante empleos asalariados en empresas constituidas, y agrupó como “sector informal” al autoempleo como estrategia de supervivencia despojada de una racionalidad económica claramente organizada.

Cabe notar que el carácter informal no está asociado al sujeto, ni al registro del empleo, sino a la actividad, ya que una misma persona puede realizar trabajos formales e informales a la vez. La distinción entre ingreso formal e informal se basa “esencialmente en la diferencia entre trabajo asalariado y por cuenta propia. La variable clave es el grado de racionalización del trabajo, es decir, si media un contrato permanente y regular a cambio de una contraprestación fija” (p. 68, traducción propia).

El sector informal se considera característico de los países periféricos, y aunque miradas posteriores no descartan su presencia en países desarrollados, este se explica por procesos distintos (Tokman, 1987). Mientras en los países centrales el sector informal se genera “desde arriba” a partir de la descentralización en una economía con pleno empleo; en los países periféricos, es una estrategia surgida “desde abajo” en una economía con amplios excedentes de fuerza de trabajo (Fernández Massi, 2017).

En América Latina, la utilización de los términos formal/informal se presentó como una alternativa a la dicotomía tradicional/moderno, que permitía nuevas formas de análisis sobre las estrategias laborales y de obtención de ingresos desarrolladas por estos sectores. Así, el concepto de sector informal devino en una potencial solución para la escasez de empleo del subdesarrollo, condicionando su potencialidad al desarrollo de políticas públicas (Fernández Massi, 2017). En este marco, se reorienta el enfoque de la política pública, la cuestión ya no es cómo crear empleo para los desocupados sino cómo mejorar las condiciones de trabajo del sector informal y cómo reorientar esas actividades hacia el sector formal. Este replanteamiento favoreció la instalación del concepto y su adopción por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la década de 1970<sup>11</sup>. Así, en los años siguientes la OIT adopta el concepto de sector informal urbano (SIU) y define sus características, inaugurando una extensa bibliografía sobre la informalidad, con diversos enfoques<sup>12</sup>.

En América Latina, la difusión del concepto “sector informal” tuvo su epicentro en los trabajos del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, desde su creación en 1971. 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). Esta característica del desarrollo emerge como hilo conductor con el enfoque de la teoría de la dependencia y la idea de la marginalidad.

En este marco, Souza y Tokman (1976) analizan conceptual y empíricamente el SIU en América Latina, tomando los aportes pioneros de Hart (Neffa, 2009). Las características que definen al SIU se conforman en oposición al sector formal: la predominancia del cuentapropismo y el empleo familiar no remunerado, organizado en

<sup>11</sup> Esta nueva mirada adoptada por la OIT no estuvo exenta de críticas, dado que sirvió de justificación teórica para políticas públicas impulsadas por organismos internacionales funcionales a gobiernos “moderados”, mediante las cuales la presión por la distribución del ingreso se compatibilizaba con la estabilidad social (Bromley [1978] citado en Fernández Massi [2015]).

<sup>12</sup> Para una revisión de los debates en torno al concepto de informalidad, ver Fernández Massi (2017).

emprendimientos de baja escala y productividad, con bajo nivel de tecnificación, baja calificación de la mano de obra y una rudimentaria organización del trabajo (Cuadro 2). Cabe notar que el sector informal no se restringe únicamente al cuentapropismo, sino que abarca pequeñas unidades productivas que pueden albergar trabajo asalariado, aunque no sea la situación más frecuente. Por su parte, los bajos ingresos del sector son una consecuencia de la baja productividad y no una característica definitoria en sí misma.

#### **CUADRO 2.** Características del sector informal en oposición al sector formal

DIMENSIÓN	SECTOR INFORMAL	SECTOR FORMAL
<b>Relación laboral y organización de la actividad</b>	El trabajo asalariado no es la forma más usual (predominancia del cuentapropismo)	Trabajo asalariado
	Escasa o nula organización formal de la producción	Organización de la producción en empresas formalmente constituidas
	Propiedad familiar	Propiedad corporativa
<b>Características económicas de la actividad</b>	Capacidad de acumulación restringida	Acumulación capitalista: -reproducción ampliada del capital
	Pequeña escala	Gran escala
	Tecnología trabajo intensiva local	Tecnología capital intensiva importada
<b>Características de la rama de actividad/mercado en el que opera</b>	Requiere capacidades adquiridas fuera del sistema educativo formal y de baja calificación	Capacidades adquiridas en el sistema educativo formal, de media y alta calificación
	Utilización de recursos locales	Frecuente uso de recursos extranjeros
	Bajos ingresos e inestables	Ingresos relativamente elevados y estables
	Fácil entrada a la actividad	Altas barreras a la entrada
	Opera en mercados desregulados y competitivos	Opera en mercados oligopólicos, protegidos por tarifas, cuotas de importación y/o licencias
	Sin poder de fijación de precios	Con poder de fijación de precios dependiendo del grado de concentración del mercado

Fuente: Elaboración propia en base a OIT (1972), Souza y Tokman (1976) y PREALC (1978).

Paulo Souza y Víctor Tokman (1976) argumentan que en el SIU la demanda de mano de obra no depende de la acumulación de capital dentro del propio sector sino de la población excedente no absorbida por el sector formal. En este sentido, siguiendo a Tokman (2004), en América Latina el SIU cumplió un rol contracíclico, incrementando su volumen en períodos de recesión económica y suba del desempleo (conteniendo así el alza de la tasa de desocupación) y reduciendo su magnitud en períodos de auge del ciclo económico. De esta forma, la dualidad formal/informal implica una continuación teórica explícita del concepto de heterogeneidad estructural, profundizando la caracterización de la forma en que se ejecuta el trabajo en el sector informal (PREALC, 1978).

El debate en torno a la informalidad —y la propia mirada de la OIT al respecto— en los ochenta y noventa fue mutando hacia la cuestión del empleo informal, el cual no se refiere a un sector productivo sino a cualquier empleo que tenga características de precariedad o desprotección por no estar sujeto a la legislación laboral, independientemente del sector en el cual se desempeñen (Fernández Massi, 2015)<sup>13</sup>.

En el rompecabezas de la EP, el SIU presenta relación con la primera pieza, en tanto se instala como “el último eslabón en la jerarquización de la actividad económica establecida por la heterogeneidad estructural” (PREALC, 1978: 28). Por otra parte, en contraste con la noción de masa marginal, que ubica a esta población dentro de los desocupados, el SIU pone el acento en el trabajo que esta población realiza para sobrevivir. Pero no solo como actividades que generan ingresos de supervivencia, sino también como trabajos que contribuyen al producto total de la economía, dado que gran parte de la producción generada es comercializada por fuera del propio sector informal. Por lo tanto, pese a su baja productividad, el sector informal crea valor y genera ingresos.

---

<sup>13</sup> Como consecuencia, a partir de la década de 1990, la discusión de la informalidad —incluida la mirada de organismos internacionales como la OIT— fue dejando de lado la búsqueda de determinantes en la estructura productiva para enfocarse en los atributos individuales del trabajador (Fernández Massi, 2015).

### 3. Relaciones económicas entre la economía popular y el resto de la economía

El rompecabezas conceptual de la EP se complementa con el análisis de las vinculaciones económicas —comerciales, productivas, financieras— entre la EP y el resto de los segmentos productivos. Para aproximarnos a ello partimos del enfoque relacional propuesto por Victor Tokman (1978)<sup>14</sup> para el sector informal, y luego lo adaptaremos a las condiciones específicas de la EP.

#### 3.1. La tipificación de las relaciones entre el sector informal y el formal

Tokman (1978) distingue dos perspectivas teóricas diferenciadas: una que considera que existen relaciones benignas y otra que le asigna un carácter subordinado al sector informal respecto del resto de las actividades. A su vez, al interior de cada perspectiva se diferencian dos alternativas respecto al rol del sector informal en el proceso de acumulación: autonomía o integración. Estos cuatro casilleros teóricos implican, como veremos, enfoques diferenciados acerca de qué papel cumple la EP y, por ende, al tipo de política pública recomendada y sus posibilidades de éxito.

##### 1. Perspectiva de relaciones benignas

Es la mirada de quienes originalmente introdujeron el concepto sector informal en el debate. Sostienen que el ingenio para ganarse la vida en una situación de falta de acceso a los recursos y a los mercados y la capacidad de supervivencia en condiciones desfavorables de los trabajadores del sector informal es la prueba de que tienen potencial para seguir desarrollando sus actividades.

###### a. Relaciones benignas en condiciones de autonomía: el enfoque de la dualidad

El sector informal autónomo tiene ventajas comparativas en relación con actividades similares desarrolladas en el sector

---

<sup>14</sup> Tokman publica el trabajo citado como director del PREALC de la OIT.

formal. Su principal ventaja es el carácter de trabajo intensivo que permite utilizar la mano de obra sin ejercer fuertes presiones sobre los salarios y la demanda de divisas. Puede generar un excedente económico que, si es reinvertido en el mismo sector, contribuye a su crecimiento.

**b. Relaciones benignas en condiciones de integración: el enfoque de complementariedad**

Existen vínculos complementarios entre el sector informal y el formal, lo que refuerza el crecimiento potencial del sector informal. Se estima que el sector informal vende la mayor parte de su producción y compra la mayoría de sus insumos al sector formal. La complementariedad se explica a partir de los flujos comerciales: mientras que el sector informal realiza principalmente actividades de servicios (comercio y servicios personales), el sector formal se encarga de la producción manufacturera. La capacidad de acumulación del sector informal se ve así reforzada por sus vínculos comerciales con el sector formal.

## **2. Perspectiva de subordinación**

El sector informal se presenta como una asimilación nacional del sistema global que genera desigualdad. Considera que las ganancias de productividad generadas en los países desarrollados (“centro”) se retienen allí mismo, mientras que las generadas en los países subdesarrollados (“periferia”) se apropián a través de diferentes mecanismos, que dependen de la determinación de precios internacionales, el nivel de concentración del mercado y los acuerdos institucionales fomentados por el capital transnacional. Como resultado, la acumulación en la periferia está subordinada y el progreso técnico se concentra en los segmentos modernos (formales) sin que se difundan. El excedente se concentra, entonces, en las empresas oligopólicas. Dado este patrón de acumulación, el crecimiento de la demanda de trabajo es lento y se genera un aumento de la oferta laboral urbana creando un sector informal o polo marginal.

En este sentido las relaciones entre los sectores informal y formal se analizan como un componente al interior de un país, de un sistema de relaciones subordinadas a nivel internacional. El excedente económico generado en el sector informal se transfiere al resto de la economía como un paso intermedio de la transferencia desde los países periféricos a los centrales. Asimismo, el mecanismo de transferencia de excedente del sector informal será diferente dependiendo de si este es autónomo o está integrado con el resto de la economía.

**a. Subordinación en condiciones de autonomía: el enfoque de la marginalidad**

La acumulación en el sector formal es autónoma respecto de la masa o polo marginal (y viceversa). Debido a la naturaleza del progreso técnico, el excedente de mano de obra no es necesaria para la producción capitalista y, por lo tanto, ya no funciona como un ejército industrial de reserva.

La subordinación de un sector informal autónomo opera principalmente a través de la falta de acceso a recursos y tecnología, que es controlada por el sector formal. Las actividades informales no generan excedentes por sobre el costo de subsistencia y su expansión no depende de la capacidad de acumulación dentro del sector, sino del tamaño del excedente de mano de obra que no puede ser absorbido por el resto de la economía y de los nichos de mercado dejados de lado por el sector formal. En este sentido, la subordinación opera a través de la falta de acceso y no a través de la extracción de excedentes económicos.

**b. Subordinación en condiciones de integración: el enfoque de la explotación**

El excedente generado en el sector informal, si lo hubiere, 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. A través de la subcontratación de algunos procesos productivos, las empresas del sector formal pueden captar excedentes a través de explotar la mano de obra del sector informal de manera indirecta, sin establecer una relación laboral con estos trabajadores, sino a través de la fijación de precios de los bienes o servicios subcontratados a las empresas del sector informal. Se destaca en particular el caso de la producción textil y la comercialización de alimentos (de relevancia para la EP), pues los vínculos son generalmente directos con los productores del sector formal o con los mayoristas. En suma, la limitada escala, escaso poder de mercado y ausencia de acceso al crédito del sector informal hace que sus precios de compra sean más altos, mientras que los precios de sus productos, principalmente servicios, son más bajos debido al mercado del que dependen.

Una vez planteadas estas alternativas dentro de las perspectivas de relaciones benignas o subordinadas, Tokman propone un tercer enfoque dentro de la perspectiva de subordinación: la subordinación heterogénea.

### 3. El enfoque de la subordinación heterogénea

El sector informal no se encuentra completamente integrado, pero tampoco es autónomo, aunque se rechaza la mirada de relaciones “benignas” entre sector formal e informal. Si bien se reconoce que para el sector informal en su conjunto prevalecerá una relación subordinada con el resto de la economía, al mismo tiempo se destaca un grado considerable de autocontención. Asimismo, a diferencia de la perspectiva de subordinación, se afirma que la integración del sector informal no se concreta principalmente a través de la subcontratación en la producción, sino a través del circuito de ingresos y gastos<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El autor sostiene que para que la subcontratación sea relevante, se requeriría una estructura industrial más integrada que la que prevalece en la mayoría de los países subdesarrollados. Sin embargo, debe recordarse que su mirada

Las distintas miradas respecto al funcionamiento del sector informal derivan en diferentes apreciaciones acerca de la política pública recomendada. La perspectiva de “relaciones benignas”, ya sean autónomas o integradas, evalúa posible una mejora de las condiciones de trabajo en el sector informal mediante la aplicación de intervenciones de política pública adecuadas. En el enfoque dualista (relaciones benignas con autonomía) se admiten políticas de mejora tecnológica en el sector informal, mientras que en el enfoque de la complementariedad (relaciones benignas con integración) se propone fortalecer vínculos productivos a través de la subcontratación con el sector público y privado formal, aumentando las ventas de productos informales<sup>16</sup>. De esta forma, se prevé una tendencia de mejora de la productividad y los ingresos en el sector informal.

En la perspectiva de subordinación, en cambio, se prevé que el proceso de crecimiento sea inevitablemente involutivo, dado por el achicamiento de la porción del mercado aprovechada por las ventas del sector informal (la formación de oligopolios acapara estos mercados) y la creciente presión de la oferta laboral que disminuye los salarios. De esto se desprende que el margen para la formulación de políticas dentro de esta perspectiva es muy limitada, ya que el sector informal es una manifestación del subdesarrollo de las economías capitalistas periféricas. Allí reside el “pesimismo” de la teoría de la dependencia: no existe posibilidad de superar el subdesarrollo con meras políticas keynesianas de demanda ni con apoyo al sector informal. La única vía que queda disponible es la superación del modo de producción capitalista.

En el enfoque de la marginalidad, la autonomía con respecto a la acumulación de capital no deja margen para propuestas de desarrollo productivo de la masa marginal por carecer esto de sentido. En cambio, la única alternativa que se derivaría de este planteo (aunque los autores de la marginalidad no lo formulen de manera

---

implica una generalización sesgada hacia países con menor grado de desarrollo industrial que la Argentina, por lo que puede suponerse que el mismo planteo de subordinación heterogénea es susceptible de adaptación a situaciones con mayor integración en la etapa de producción que la considerada por Tokman.

<sup>16</sup> Estas políticas son recomendadas en OIT (1972) y Souza y Tokman (1976).

explícita) es la implementación de transferencias de ingreso que garanticen la subsistencia material de las personas.

Aun cuando la perspectiva de subordinación en su propuesta original pareciera llevar a una suerte de inacción respecto a la posibilidad de lograr mejoras concretas en las condiciones de vida de los trabajadores del sector informal en el marco del sistema capitalista<sup>17</sup>, la experiencia fáctica de la organización de la EP contradice esta perspectiva. Esta trayectoria demuestra el impacto positivo que pueden lograr tanto la organización de los trabajadores del sector como la intervención estatal, en particular en aquellos sectores que se encuentran integrados en cadenas de valor formales.

El siguiente cuadro muestra un resumen de las perspectivas y enfoques teóricos expuestos previamente.

---

<sup>17</sup> Cabe subrayar que el contexto en que se desarrollan estos debates en torno al sector informal estaba influenciado por la vigencia de luchas políticas revolucionarias en el marco de un mundo bipolar que señalaba la “amenaza” latente del comunismo a nivel internacional.

**CUADRO 3.** Perspectivas y enfoques sobre las relaciones entre el sector Informal y el resto de la economía y la política pública

TIPOS DE RELACIONES Y ENFOQUES		
	RELACIONES BENIGNAS	SUBORDINACIÓN
ROLEN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN	<b>AUTONOMÍA</b>  <b>Dualidad:</b> Garantiza la subsistencia de la población hasta tanto la modernización alcance a todas las actividades. Regula el nivel salarial del sector moderno.	<b>Marginalidad:</b> la masa o polo marginal es afuncional a la acumulación en el sector formal. El sector formal controla la tecnología y el acceso a recursos, lo que subordina al sector informal.
	<b>Complementariedad:</b> el crecimiento del sector informal (producción de servicios) se refuerza con los vínculos comerciales con el sector formal (producción manufacturera).	<b>Explotación:</b> el sector formal extrae el excedente económico al sector informal. La integración reforzará la subordinación a través de mecanismos de subcontratación y explotación indirecta de mano de obra.
RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (PP)	  Las PP pueden producir una mejora de las condiciones de trabajo en el sector informal (mejora de tecnología). El enfoque de complementariedad promueve vínculos comerciales con el sector público y privado formal vía subcontratación.	  La subordinación de las economías periféricas a las economías centrales y la reproducción de los mecanismos de subordinación al interior de los países subdesarrollados otorgan un margen limitado para la formulación de PP. PP de transferencia de ingreso con diverso grado de focalización.
		PP adaptadas a las condiciones de cada actividad. Combinación de políticas de desarrollo productivo (compras públicas, financiamiento para mejora tecnológica y escalamiento de emprendimientos, etc.), con transferencias de ingreso (complemento salarial).

Fuente: Elaboración propia en base a Tokman (1978) y Fernández Massi (2015).

### 3.2. La subordinación heterogénea aplicada al análisis de la economía popular

Al leer a Pérsico y Grabois (2014) pueden observarse referencias al debate en torno a la autonomía o integración de la EP al sector moderno de la economía. En ocasiones la caracterización de la EP se centra en el carácter de “excluidos” en oposición a los “integrados”. Si bien se utilizan estos términos para referir a la carencia de

derechos laborales, y no aludiendo a la funcionalidad en la acumulación capitalista, la consideración de la EP como masa marginal queda plasmada en su caracterización como “residuos sociales”, “los que sobran” en oposición a los “trabajadores útiles para el proceso de acumulación” (p. 2).

Sin embargo, la exclusión no se produce en el marco de lo que anteriormente caracterizamos como perspectiva de relaciones benignas. Por el contrario, se plasma una mirada del enfoque de la explotación (integración subordinada bajo condiciones de explotación<sup>18</sup>), que refiere a *los mecanismos desarrollados por el capital para apropiarse del trabajo o de los ingresos autogenerados por una población expulsada por el mismo capital* (Pérsico y Grabois, 2014).

A modo de ejemplo de casos concretos en los que se verifica una explotación indirecta, los autores mencionan a la rama cartonera proveyendo materia prima para la elaboración de envases de cartón y plástico a empresas multinacionales, a la agricultura familiar que produce en forma tercerizada para yerbateras y tabacaleras, y a los talleres de confección textil que forman parte de la cadena de fabricación de indumentaria, también subcontratados por grandes marcas nacionales e internacionales.

Sin embargo, en este enfoque, las condiciones de explotación también se producen en sectores de la EP más cercanos a la marginalidad. Es el caso de los vendedores ambulantes que actúan como bocas de expendio de productos fabricados por el sector moderno y transnacional y otras actividades de servicios (como el cuidado de niños y la peluquería) que no integran cadenas de valor, pero sufren la explotación indirecta derivada principalmente de las peores condiciones del financiamiento para consumo (tasas de interés usurarias), lo que le permite al mercado capitalista reappropriarse del excedente generado por los trabajadores de la EP.

La conceptualización de la EP bajo una perspectiva de subordinación se encuentra presente también en el texto de Chena (2017),

---

<sup>18</sup> Los autores destacan que esta subordinación al gran capital no es exclusiva de la EP, sino que también abarca al sector PyME nacional, que ofrecen condiciones de trabajo asalariado, pero igualmente precario, inestable y, en una importante proporción, no registrado.

quien destaca el excedente extraído por el pago de deudas a tasas más elevadas que las que afronta el sector formal y el “intercambio desigual” que sugiere un precio de venta de las mercancías que produce el sector por debajo de su valor.

Sobre la base de estos antecedentes, consideramos que el enfoque que mejor se adapta a la realidad de la EP es el de subordinación heterogénea con el sector formal, en tanto se reconoce que ciertas ramas puedan presentar algún grado de integración en las cadenas de valor formal.

La disputa por la orientación de la política pública se da en el marco de reconocer el rol subordinado del sector informal, en oposición a la perspectiva de relaciones benignas. Mientras que algunas actividades de la EP, como el comercio ambulante o el trabajo disperso de cartoneros no agrupados en cooperativas, tienen un funcionamiento más cercano al que describe el enfoque de la marginalidad (subordinación con autonomía), otras presentan un grado de integración importante en cadenas de valor —como la agricultura familiar y la confección textil— y por ende se asemejan a la relación reflejada en el enfoque de la explotación (subordinación en condiciones de integración al sector formal).

La posibilidad de inserción funcional de la EP en cadenas de valor, así como el análisis de los mecanismos de explotación que el sistema les impone a los trabajadores del sector, resultan relevantes para definir la orientación de las políticas públicas y de la propia estrategia política y reivindicativa del sector (Bertellotti y Cappa, 2021; Bertellotti, Fara y Fainstein, 2019). La política pública orientada a la EP es diferente si se la considera una masa marginal de trabajadores que opera como un sector autónomo, sin posibilidad de integración al sector formal y afuncional al modo de producción imperante o, por el contrario, si se la piensa como un segmento productivo subordinado en una cadena de valor formal<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> En los documentos citados se analizaron las ramas textil y cartonera de la EP y se consideró que en ambos casos se trata de eslabones insertos en una cadena de valor formal, a través de la provisión de insumos clave para un sector industrial concentrado (rama cartonera) y bienes intermedios o finales adquiridos por intermediarios o directamente grandes marcas para su comercialización final (confección textil). En el capítulo 2 de este libro se incluyen versiones actualizadas de ambos documentos.

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

El enfoque de subordinación heterogénea aplicado a la EP se centra en la dependencia del sector informal de bienes de capital e insumos provistos por el sector formal y desestima los vínculos productivos en sentido inverso: las ventas de productos intermedios desde el sector informal al formal; característica que parece relevante para el análisis de la EP. En cambio, este tipo de relación sí es destacada por el enfoque de la explotación (subordinación con integración) 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 teóricos.

Por otra parte, parece claro que el enfoque de complementariedad (relaciones benignas en condiciones de integración) —que 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.

En suma, el abordaje conceptual del sector informal permite identificar a la EP como un segmento productivo con características propias en cuanto a los determinantes de su existencia, su rol en la acumulación de capital y su funcionamiento. Por tanto, habilita pensar de qué manera pueden mejorarse las condiciones de trabajo y de vida en el sector, lo que hace posible aportar a la orientación reivindicativa sindical y política y las estrategias de política pública más adecuadas. No se trata entonces de generar trabajo para un ejército de reserva desocupado, sino de combinar políticas de desarrollo productivo y de

transferencias de ingreso hacia un segmento subordinado económicamente que es sustento de millones de trabajadores.

## 4. La economía popular: una propuesta de definición conceptual

La definición de economía popular aquí propuesta retoma los documentos del OCEPP y toma elementos de las tres piezas del rompecabezas conceptual desarrollado en el apartado anterior. Como se ha desarrollado, desde este enfoque, la estructura ocupacional heterogénea se encuentra determinada por una estructura productiva heterogénea, característica de países subdesarrollados. Sin embargo, la EP se distingue también de otros segmentos productivos por las características socioeconómicas de los trabajadores. La EP es también la “economía de los excluidos”.

Seguidamente se propone, en primer término, una definición sintética de la EP; para luego profundizar en tres aspectos vinculados al desarrollo conceptual: su caracterización como segmento productivo –en contraste a la mirada de la EP como categoría ocupacional–; la cuestión del trabajo asalariado al interior de la EP; y el tipo de actividades desarrolladas en torno a la reproducción de la vida.

### 4.1. Entonces, ¿qué es la EP?

Definimos a la economía popular (EP) como un segmento productivo trabajo-intensivo, predominantemente cuentapropista (sin patrón) de baja productividad y escala<sup>20</sup>, en el que trabajadores excluidos del sector formal desarrollan sus actividades.

Ambas condiciones, las características del segmento productivo y la exclusión de los trabajadores, definen a la EP. Es justamente

---

<sup>20</sup> La condición de infraproductividad no se debe exclusivamente a una obsolescencia del capital fijo, sino también a la utilización de una tecnología ineficiente en un sentido amplio que abarca a la organización de la producción (gestión administrativa y de procesos, logística, etc.).

su carencia de derechos laborales lo que los ha llevado a organizar gremialmente la actividad en torno a la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), partiendo del reconocimiento primario de este colectivo como trabajadores. Esta reivindicación, en apariencia trivial, es de crucial relevancia en la práctica. Cuando no son ignorados por la política pública, es frecuente que esta se aproxime a la población que integra EP en tanto “personas vulnerables” y no como trabajadores que realizan una actividad productiva. Asimismo, a excepción de las políticas públicas que han surgido desde la propia organización de la EP, los programas estatales suelen omitir la dimensión productiva como determinante de la exclusión. Esto se refleja en la práctica en un sesgo hacia políticas sociales en detrimento de *políticas de desarrollo productivo*. Por el contrario, como se ha plasmado en el apartado previo, las relaciones productivas y comerciales entre la EP y el resto de los segmentos económicos resultan determinantes de las condiciones de trabajo en la EP y la potencial mejora de las condiciones de vida en términos generales.

En este marco, las características productivas son similares a las del sector informal urbano: 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.

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

Esta definición implica no idealizar los valores y prácticas populares actuales. El trabajo en la EP no se trata de una elección voluntaria, sino que surge como un reflejo ante la necesidad y frente a la imposibilidad de acceder al empleo formal con condiciones

de trabajo dignas, lo cual dista del grueso de las experiencias de la Economía Social y Solidaria. Los relatos que asocian la EP con el emprendedorismo o el cooperativismo invisibilizan la situación de clase y crean una ficción liberal en torno a los problemas estructurales del mercado de trabajo. Si bien existen cooperativas en la EP, se trata de procesos complejos, construidos a partir de la voluntad organizativa y un gran esfuerzo militante, no como producto de un desarrollo “natural” del sector (Pastoriza y Chuffardi, 2023).

#### 4.2. La EP como segmento productivo

La mirada de la EP como una categoría ocupacional remite a los sujetos, a los trabajadores. Es una categoría del “mundo del trabajo” que pone el foco en la forma en que se desarrolla la relación social de producción y las condiciones de la actividad. Esta es la aproximación que adoptan las definiciones de EP presentadas en Maldovan Bonelli (2018), Pissaco (2019) y Fernández Álvarez *et al.* (2021)<sup>21</sup>.

En cambio, el concepto de EP que proponemos aquí se aparta al de sector informal, en tanto no refiere a una categoría ocupacional sino a un segmento o estrato productivo que puede abarcar una amplia gama de sectores productivos de bienes y servicios, tanto intermedios como finales. Esta diversidad de sectores productivos responde a que la EP se define a partir de una mirada “vertical” de la estructura productiva en términos de productividad, escala, nivel de organización de la producción y condiciones de trabajo.

Desde esta perspectiva, categorías como trabajo “sin derechos”, “no registrado” o “precario” describen las condiciones laborales, pero no son exclusivas de la EP como segmento productivo y, por ende, no son definitorias del concepto.

---

<sup>21</sup> El sesgo hacia la definición conceptual de la EP como una categoría ocupacional posiblemente sea inducido por los intentos de su cuantificación a través de encuestas de hogares, como la EPH en Argentina. Estas encuestas permiten aproximarse a la EP justamente a través de la categoría ocupacional de los trabajadores (se diferencia taxativamente entre asalariados y cuentapropistas según su ocupación principal) y no a través de las características de las unidades productivas.

La precarización laboral es un fenómeno transversal al conjunto de los trabajadores y trabajadoras. El concepto de precarización refiere a la degradación de las condiciones de una relación salarial y su apartamiento de las características que definen al empleo clásico (Pok, 1992)<sup>22</sup>. La preeminencia de la precariedad en el mundo del trabajo lleva usualmente a confundir fenómenos distintos que tienen este elemento en común. Se confunde el problema del “trabajo precario” con el de “trabajo no registrado” (en ocasiones llamado “informal” pero referido al trabajo asalariado) y, este, con el fenómeno de la EP.

Así definida, la EP abarca un conjunto enormemente heterogéneo de actividades con características muy disímiles entre sí, no solo aquellas que generan bienes o servicios con valor de mercado (como la recolección de residuos urbanos, la agricultura familiar, la comercialización informal en la vía pública y medios de transporte, la producción textil), sino también trabajos que sostienen la reproducción de la vida en un sentido amplio (como los servicios sociocomunitarios).

Asimismo, es posible agrupar a las unidades productivas de la EP según los diferentes niveles de organización en tres categorías de emprendimientos (Bertellotti, Fara y Fainstein, 2019):

- Economía popular dispersa: unidades productivas que no se encuentran encuadradas en ningún tipo de organización colectiva.
- Economía popular bajo organización espontánea: unidades productivas que establecen algún grado de contacto con otras de la misma rama de actividad o de la zona.
- Economía popular nucleada en organizaciones: unidades productivas que establecen contactos y pisos de acuerdo no solo con otros emprendimientos de la misma rama o región sino también con organizaciones sociales y/o sindicales.

---

<sup>22</sup> Se diferencian dos grandes formas de precariedad: a) el trabajo clandestino, y el no registrado y, por ende, no protegido (incluidas las relaciones asalariadas encubiertas bajo figuras de monotributo), y b) empleo regulado legalmente con degradación en las condiciones, incluso dentro del trabajo asalariado formal (contratos a término, a tiempo parcial, entre otros) (Pok, 1992).

### 4.3. Sobre el trabajo asalariado en la EP

Hemos definido a la EP como un segmento productivo predominantemente cuentapropista, en el que existen y se desarrollan experiencias de organización colectiva con fuerte componente comunitario, pero que admite situaciones de pequeños emprendimientos con trabajo asalariado informal, aunque la línea de demarcación operativa sea difícil de determinar con precisión quirúrgica.

Siguiendo el criterio planteado por Pérsico y Grabois (2014), la línea de demarcación entre EP y fraude laboral ante la presencia de unidades productivas con empleo asalariado no registrado depende de un factor difícil de observar y medir: la sustentabilidad económica de la empresa. Así, si la unidad productiva funciona “en chancletas” y no tiene posibilidad de afrontar el costo de registrar a sus trabajadores, pertenecería entonces a la EP. En cambio, cuando la empresa no formaliza a sus trabajadores teniendo la posibilidad económica de hacerlo, es una unidad que no pertenece a la EP.

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

De manera análoga, la EP como segmento específico diferenciado del genérico MiPyME (micro, pequeñas y medianas empresas) también tiene un aspecto práctico. A modo de ejemplo, carecería de sentido plantear una misma estrategia sindical o de política pública frente a una empresa que obtiene una ganancia media —apropiada por un capitalista— sobre la base del no registro de su fuerza de trabajo a quienes se les niegan derechos básicos, que a un emprendimiento que no tiene ninguna posibilidad económica de operar “en blanco”, donde predominan lazos familiares o de trabajo eventual con medios de producción extremadamente básicos (como la venta ambulante o en ferias barriales). En el primer caso, existen organizaciones sindicales “clásicas” y es deber del Estado controlar el cumplimiento de las leyes laborales. En el segundo, los trabajadores o bien no tienen patrón a quien reclamar o bien no tiene sentido práctico que lo hagan,

y el Estado en lugar de perseguirlos, debe adoptar estrategias acordes a las características de cada sector con miras a mejorar las condiciones y asegurar el cumplimiento de sus derechos como trabajadores.

De esta forma, la EP presenta rasgos específicos que la distinguen del amplio espectro de MiPyMEs que, en economías subdesarrolladas como la argentina, suelen ser predominantes tanto en términos de empleo como de valor de producción. Como se ha desarrollado en los apartados anteriores, la estructura productiva dominada por MiPyMEs de baja productividad es una de las características definitorias de dicho subdesarrollo (Sunkel y Paz, 1970). Sin embargo, no toda MiPyME es una unidad productiva de la EP y, de hecho, una porción importante de la EP no está siquiera constituida formalmente como una empresa.

## 5. Estimación cuantitativa de los trabajadores de la economía popular

Sobre la base de la definición de EP presentada en el apartado anterior, en esta sección se presentan, en primer término, las estimaciones cuantitativas de los trabajadores de este segmento productivo, incluidas las estimaciones previas realizadas desde el OCEPP. En segunda instancia, se vuelca una estimación propia actualizada que incluye modificaciones en la metodología respecto de las versiones previas. Esta nueva estimación abarca cuatro subgrupos diferenciados de trabajadores: EP, EP amplia, EP núcleo y EP no registrada.

Las fuentes de información disponibles no permiten estimar las unidades productivas de la EP, sino únicamente aproximarse a la cantidad de trabajadores de dicho segmento. En este sentido, el sistema de estadísticas públicas actualmente no resulta adecuado para captar el fenómeno de la EP con precisión, lo que genera la necesidad de contar con nuevas herramientas de relevamiento adaptadas a la estructura productiva y ocupacional vigentes<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Por un lado, la herramienta utilizada para relevar unidades productivas —el Censo Económico del INDEC— fue realizado por

## 5.1. Estimaciones alternativas

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 los trabajadores de la EP.

De esta forma, entre las estimaciones disponibles se encuentran las siguientes: el Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas –OCEPP– (2019 y 2021); Yudy Arango, Pablo Chena y Alexandre Roig (2017); Salvia, Poy y Donza (2018); Pissaco (2019), y las elaboradas por el CITRA (Fernández Álvarez *et al.*, 2021; Natalucci *et al.*, 2021). Todas ellas se basan en la misma fuente de información: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Si bien existen matices, en las diversas estimaciones disponibles el factor común es la centralidad del trabajo cuentapropista. No obstante, en algunos casos se incluye también una porción acotada de trabajadores asalariados en el universo de la EP: alguna combinación de trabajadores del servicio doméstico, beneficiarios de programas de empleo y asalariados con ingreso predominante por ayuda del Estado.

Por otra parte, en dos mediciones se incorpora un límite máximo de ingresos percibidos: mientras que Salvia, Poy y Donza (2018) establecen un límite de 1,5 SMVM (salario mínimo, vital y móvil), Chena (2022) excluye a “cuentapropistas de altos ingresos” aunque no especifica el valor de ingreso utilizado para el corte. En las restantes no se incorpora un umbral de ingresos, sino que la clasificación se centra en la modalidad de inserción laboral. En el caso de Chena (2022), se ofrece una estimación alternativa que incorpora a trabajadoras y trabajadores a cargo de tareas del hogar y cuidado, consideradas personas “inactivas” en la EPH (2.200.000 de personas, que se suman a los 8.300.000 de trabajadores considerados activos en la EPH). Por último, en dos estimaciones se incorpora una

---

última vez en 2004 y no fue diseñado para captar unidades de la EP. Por otro, la EPH releva personas en sus hogares, aproximándose a su inserción laboral a través de categorías ocupacionales rígidas (asalariados, cuentapropistas, patrones o trabajadores familiares) que tampoco se adaptan estrictamente a la realidad de la EP.

porción de trabajadores desocupados, en función de la trayectoria del último empleo.

El Cuadro 4 resume algunos de los aspectos centrales de las cuantificaciones mencionadas, incluyendo las dos estimaciones propias del OCEPP. Las cantidades de trabajadores pertenecientes a la EP se extrapolan a la población total urbana y se indica la proporción sobre la población económicamente activa (PEA) y el período al que corresponde cada estimación.

#### **CUADRO 4.** Estimaciones cuantitativas de la economía popular

METODOLOGÍA DE MEDICIÓN	ARANGO, CHENA Y ROIG (2017)	SALVIA, POY Y DONZA (2018)	PISSACO (2019)	CITRA (2021)	CHENA (2022)	OCEPP (2019)	OCEPP (2023)*
Incorporación de segmentos asalariados	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Incorporación de trabajadores desocupados	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Delimitación de ingreso máximo	No	Sí	No	No	Sí	No	No
Incorporación de criterio de calificación (no profesionales)	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Cantidad estimada (expandida a población total urbana)	4,2 millones	3,9 millones	4,2 millones	5,9 millones	8,3 millones	4,2 millones	4 millones
Porcentaje de la PEA	25%	19%	24%	31%	39%	21%	20%
Período de la estimación	2014-III	2017-I	2017-I	2022-I	2021-III	2019-II	2022-IV

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

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

Las estimaciones relevadas dan cuenta de la importancia cuantitativa de la EP. Si se exceptúa la cuantificación de Chena (2022) —que refleja cantidades más elevadas— en las restantes seis estimaciones los trabajadores de la EP representan entre 19% y 31% de la PEA.

Una cuantificación alternativa, no basada en la EPH sino a partir de datos primarios, fue implementada por la Secretaría de Economía Social perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, mediante la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP). Este registro siguió el mandato de la Ley de Emergencia Social sancionada en diciembre de 2016 e implicó un importante esfuerzo por registrar la EP y, por ende, contribuir a su reconocimiento como trabajadores y trabajadoras.

Se habilitó el registro de toda persona, mayor de 18 años (o 16 y 17 con autorización) que se autoperciba trabajador/a de la EP, que no emplee a terceros ni trabaje en relación de dependencia y desarrolle una actividad económica independiente en alguna de las siguientes ramas de la EP (Secretaría de Economía Social, 2021): Servicios sociocomunitarios; Comercio popular y Trabajos en espacios públicos; Servicios personales y otros oficios; Recuperación, reciclado y servicios ambientales; Construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental; Industria manufacturera; Agricultura familiar y campesina; Transporte y almacenamiento.

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

Sin perder de vista la dificultad intrínseca que implica el relevamiento de este sector, la precisión de la herramienta se ve afectada por algunos factores: i) la autopercepción (las propias personas que se registran definen su pertenencia al sector); ii) los posibles sesgos y/o subregistros a partir de la modalidad virtual de la inscripción; iii) el carácter “pasivo” del instrumento, que implica que el registro depende de la iniciativa de las personas en inscribirse (con mediación de organizaciones sociales en algunos casos); iv) la definición

taxativa de las ramas de actividad pertenecientes a la EP; v) el carácter extraordinario —de “única vez”— del registro, lo cual permite contar con una imagen estática de la situación pero imposibilita, al menos hasta el momento, analizar su evolución en el tiempo.

Estas circunstancias, que no anulan la validez del registro ni minimizan su gran relevancia para comenzar a construir estadísticas públicas que reflejen la realidad del sector, son señaladas con el objeto de destacar la necesidad de su complementariedad con instrumentos muestrales a partir de los cuales pueda realizarse un seguimiento sistemático en el tiempo y de continuar realizando esfuerzos para consolidarlas.

Finalmente, Camila Alfageme, Agustín Salvia y Santiago Piñeiro Poy (2023) elaboran una clasificación de las formas de inserción económico-ocupacional de la fuerza de trabajo que abarca cuatro “sectores”: Formal privado, Público, Microinformal y Planes de empleo. Aunque no se hace referencia al término “economía popular”, el denominado sector microinformal presenta características asimilables a las definiciones operativas de la EP utilizadas en las estimaciones presentadas anteriormente. En este caso, el sector microinformal abarca: trabajadores cuentapropistas sin calificación profesional, asalariados en establecimientos de hasta cinco trabajadores, personal que presta servicio doméstico en hogares particulares y patrones sin calificación profesional en establecimientos de hasta cinco trabajadores.

En particular, el criterio cantidad de trabajadores para aproximar la noción de establecimientos de baja escala y productividad será utilizado en la estimación propia de la EP que se desarrolla en el apartado siguiente, aunque se restringirá únicamente a los asalariados no registrados, excluyendo a los registrados y a los patrones.

## 5.2. Estimación propia

Partiendo del concepto de EP expuesto *supra* (apart. 4), la definición operativa que se propone en esta sección apunta a la estimación cuantitativa de los trabajadores que pertenecen a este segmento productivo.

En este sentido, la inserción laboral en la EP se identifica como equivalente al cuentapropismo y a los trabajadores familiares sin remuneración (TFSR) sin calificación profesional. Esta delimitación resulta asimilable a lo que Alfageme, Salvia y Poy (2023) denominan “trabajadores por cuenta propia informales” dentro del sector microinformal. 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 en que se desarrolla, lo que remite a la tercera pieza del rompecabezas –SIU– expuesta en el apartado 3.

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

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

La definición operativa de la EP no contempla un límite en los ingresos de los trabajadores, lo que se justifica a partir de la elevada volatilidad de los ingresos del sector (OCEPP, 2021). En contraste, la estimación cuantitativa de la EP Amplia sí incluye un límite superior de ingresos para los patrones y en el caso de los asalariados informales la estimación se presenta abierta según decil de ingreso de la

ocupación principal. De esta forma, puede aproximarse el segmento de menor productividad dentro de los pequeños establecimientos que contienen trabajo asalariado a través del recorte de los dos primeros quintiles de ingreso. Se opta por esta medida relativa de los ingresos en lugar de una comparación con un indicador absoluto (como el SMVM) para evitar el sesgo introducido por la subdeclaración de los ingresos personales en la EPH.

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

Al interior de la EP se distinguen, a su vez, dos subgrupos. La “EP Núcleo” (no inscripta 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)<sup>24</sup>. Esta distinción permite identificar al subconjunto de trabajadores más vulnerables dentro de la EP en términos de cobertura de la seguridad social (salud y previsión 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.

---

<sup>24</sup> La metodología de estimación de la EP Núcleo puede consultarse en OCEPP (2021).

---

**CUADRO 5.** Definiciones operativas de la inserción laboral en la economía popular
 

---

CONCEPTO	DEFINICIÓN OPERATIVA
Economía Popular	Cuentapropistas y TFSR sin calificación profesional
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
EP Núcleo No Registrada	Trabajadores de la EP no registrados en ningún régimen tributario/de la seguridad social contributiva
Economía Popular Amplia	Trabajadores de la 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

Fuente: Elaboración propia.

---

En el siguiente cuadro se presentan la cantidad de trabajadores de la EP y la proporción que representan sobre la PEA. Para arribar a las cantidades absolutas de trabajadores 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>25</sup>. Se estiman 3.900.000 de trabajadores de la EP en 2023, lo que representa 19,1% de la PEA. A este universo se le suman 2.200.000 de patrones y asalariados no registrados (10,7% de la PEA) para conformar la EP Amplia, que totaliza 6.100.000 de trabajadores (29,8% de la PEA).

Al abrir la cantidad de asalariados de la EP Amplia según el decil de ingreso de la ocupación principal, se aprecia que 82% del total pertenece a los primeros cuatro deciles de ingreso (Gráfico 1). En este sentido, si se quisiera acotar este subgrupo de la EP Amplia

---

<sup>25</sup> 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.

para aproximar el universo a aquellos establecimientos de menor productividad, la cantidad de trabajadores se reduciría a 5.700.000 (27,9% de la PEA).

#### **CUADRO 6.** Cantidad de trabajadores de la economía popular

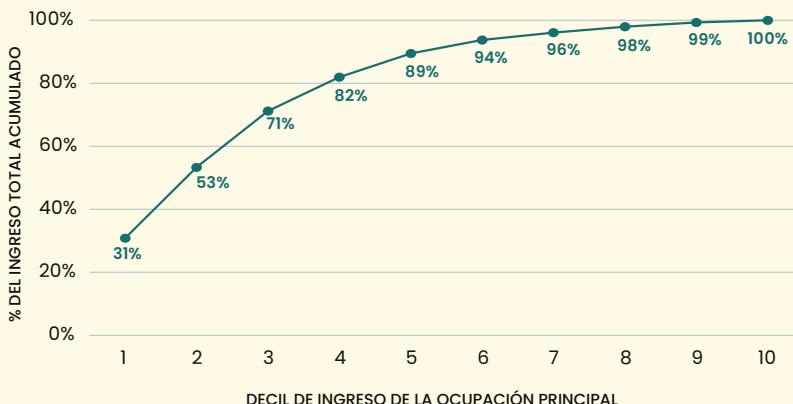
TRABAJADORES/AS	2023-I	2023-II	2023-III	2023-IV	PROMEDIO 2023	
					Cantidad	% de la PEA
Economía Popular	3.865.377	3.922.728	3.862.387	4.026.862	3.919.338	19,1%
(+) Asalariados no registrados de la EP Amplia*	2.057.922	2.062.633	2.041.069	2.164.983	2.081.652	10,1%
1er y 2do quintil de ingresos	1.720.938	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: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

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

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

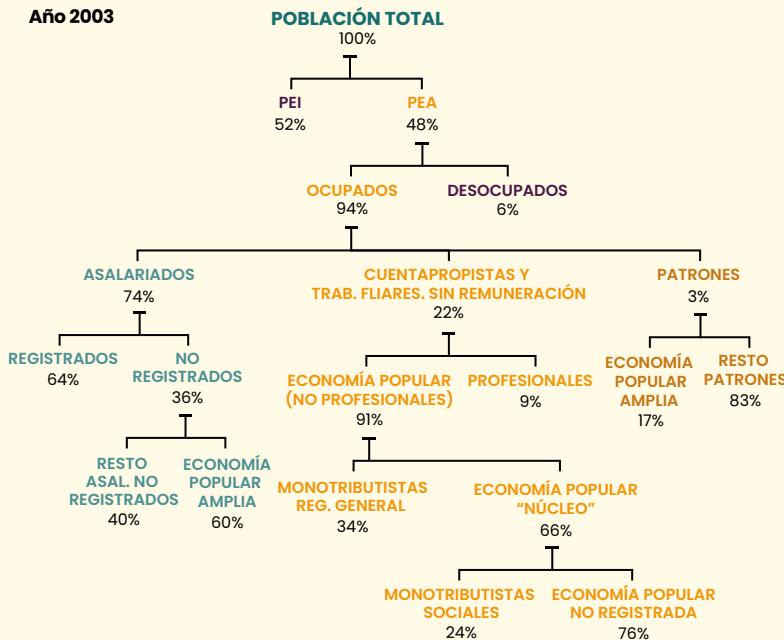
**GRÁFICO 1.** Asalariados de la EP Amplia según decil de ingreso de la ocupación principal. Porcentaje acumulado del ingreso total. Año 2023



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

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

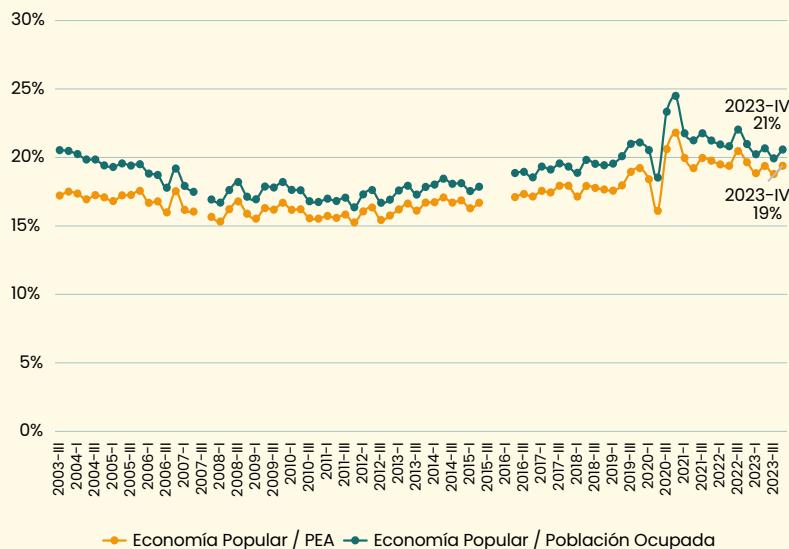
## ESQUEMA 1. Árbol de situación ocupacional. Año 2023



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

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

**GRÁFICO 2.** Economía popular en porcentaje de la población activa y de la población ocupada. 2003-III - 2023-IV



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

El Gráfico 2 nos permite una evaluación de dos décadas que da cuenta del carácter estructural de la EP, cuya variación se encuentra relativamente desprendida del ciclo económico o, al menos, muestra una clara rigidez hacia la baja en momentos de auge. Al respecto, el crecimiento de la tasa de ocupación de la pospandemia no se correlaciona con una disminución del peso relativo de la EP.

# Bibliografía

- ALFAGEME, CAMILA, AGUSTÍN SALVIA y SANTIAGO POY** (2023). “Subutilización de la fuerza de trabajo antes y después del escenario COVID-19 en la Argentina”, *Realidad Económica*, vol. 53, nro. 353, pp. 73-100.
- ARANGO, YUDY A., PABLO I. CHENA y ALEXANDRE ROIG** (2017). “Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular”, *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”, *Revista de Ciencias Sociales*, nro. 57, pp. 97-108.
- BERTELLOTTI, ARIEL, y ANDRÉS CAPPA** (2021). *Recuperación de residuos sólidos urbanos. La rama “cartonera” de la economía popular*, FES Argentina. Disponible en [library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf](https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf)
- BERTELLOTTI, ARIEL, INÉS FARÁ y CARLA FAINESTEIN** (2019). *La rama textil de la Economía Popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Análisis N° 47. FES Argentina. Disponible en [library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15903.pdf](https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15903.pdf)
- BROMLEY, RAY** (1978). “Introduction – The Urban Informal Sector: Why is it worth discussing?”, *World Development*, vol. 6, N°. 9-10, pp. 1033-1039.
- CHENA, PABLO** (2017). “La economía popular y sus relaciones fundantes”, *Economía popular: Los desafíos del trabajo sin patrón*, AA.VV., Colihue, Buenos Aires, pp. 41-62.
- CHENA, PABLO** (2022). “Economía Popular. Un modo de producción que puja por desarrollarse”, *Realidad Económica*, vol. 52, nro. 351, pp. 9-32.
- CHENA, PABLO y LEONARDO PÉREZ CANDREVA** (2008). “Heterogeneidad estructural en Argentina”, coordinado por F. Toledo y J. Neffa, *Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales*. Buenos Aires, Miño y Dávila, CEIL-PIETTE.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS** (1999). “De la economía de los sectores populares a la economía del trabajo”. Ponencia presentada en el Seminario Economía dos sectores populares: entre a realidad e a utopía, Salvador, Bahía.

- CORAGGIO, JOSÉ LUIS** (2004). “Presentación para el público latinoamericano”, *Economía social y solidaria. Una visión europea*, compilado por Jean Louis Laville, UNGS/Altamira, Los Polvorines, pp. 9-15.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS** (2007). “Introducción”, *La Economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, UNGS/Altamira, Los Polvorines, pp. 17-58.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS** (2012). “Karl Polanyi y la otra economía en América Latina”, *Textos escogidos. Karl Polanyi*, Colección Lecturas de economía social, UNGS/CLACSO, Buenos Aires, pp. 47-81.
- CORAGGIO, JOSÉ LUIS** (2020). *Economía social y economía popular: Conceptos básicos*, Contribuciones de Consejeros. Serie de Documentos N° 1, INAES.
- DONZA, EDUARDO R., SANTIAGO POY PIÑEIRO y AGUSTÍN SALVIA** (2022). “Segmentación del mercado de trabajo y trayectorias laborales ante el impacto del COVID-19 en la Argentina urbana”, *Entramados y Perspectivas*, vol. 12, nro. 12, pp. 107-136.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, MARÍA INÉS, ANA NATALUCCI, ANA PAULA DI GIOVAMBATTISTA, LUCIO FERNÁNDEZ MOUJÁN, ERNESTO MATE y SANTIAGO SORROCHE** (2021). *La economía popular en números. Bases metodológicas para una propuesta de medición*, Citra. Disponible en [citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/08/La-Economia-Popular-en-Numeros.-Apuntes-Numero-1\\_final.pdf](https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/08/La-Economia-Popular-en-Numeros.-Apuntes-Numero-1_final.pdf)
- FERNÁNDEZ MASSI, MARIANA** (2017). “La heterogeneidad del empleo en la Argentina: Un análisis a partir de los rasgos productivos y las relaciones sectoriales”, *Población y mercados de trabajo en América Latina. Temas emergentes*, editado por Sara Ochoa León y Rosa P. Román Reyes ALAP, México, pp. 21-58.
- 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, UBA. Disponible en [www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment\\_id=6418](http://www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment_id=6418)
- HART, KEITH** (1973). “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 11, nro. 1, pp. 61-89.
- HINTZE, SUSANA** (2010). *La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*, 1<sup>a</sup> ed., CLACSO, Buenos Aires.
- LEWIS, W. ARTHUR** (1954). “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *The Manchester School*, vol. 22, nro. 2, pp. 139-191.
- LEWIS, W. ARTHUR** (1979). “The Dual Economy Revisited”, *The Manchester School*, vol. 47, nro. 3, pp. 211-229.
- MALDOVAN BONELLI, JOHANNA** (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*, compilado por Emilce Moler, UMET, Buenos Aires.
- MALDOVAN BONELLI, JOHANNA** (2020). “Trabajo y Economía Popular: categorías y supuestos en debate”, *La emergencia de la Economía Popular en la CABA*,

---

Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires, Año 10, nro. 22, pp. 13-18.

**NATALUCCI, ANA, MARÍA INÉS FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, ANA PAULA DI GIOVAMBATTISTA, LUCIO FERNÁNDEZ MOUJÁN, ERNESTO MATE y SANTIAGO SORROCHE** (2021). *Los números de la economía popular durante la pandemia. Dinámica entre 4t-20 y 2t-21*. Citra. Disponible en [citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/12/Apuntes-de-EP.pdf](http://citra.org.ar/wp-content/uploads/2021/12/Apuntes-de-EP.pdf)

**NEFFA, JULIO CÉSAR** (2009). “Sector informal, precariedad, trabajo no registrado”, ponencia ante el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. El trabajo como cuestión central. El escenario posconvertibilidad y los desafíos frente a la crisis económica nacional, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 5 al 7 de agosto.

**NUN, JOSÉ** (1969). “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, nro. 2, pp. 178-236.

**NUN, JOSÉ** (1999). “El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, nro. 152, pp. 985-1004.

**OCEPP —Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas—** (2019). *Estimación cuantitativa de la Economía Popular*. Informe técnico. Disponible en [ocepp.com/post/informe-or-estimacion-cuantitativa-de-la-economia-popular-20250403](http://ocepp.com/post/informe-or-estimacion-cuantitativa-de-la-economia-popular-20250403)

**OCEPP —Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas—** (2021). *La Economía Popular. Total de trabajadorxs, ingresos y transiciones laborales*. Informe técnico. Disponible en [ocepp.com/post/informe-or-la-economia-popular-total-de-trabajadorxs-ingresos-y-transiciones-laborales-20250403](http://ocepp.com/post/informe-or-la-economia-popular-total-de-trabajadorxs-ingresos-y-transiciones-laborales-20250403)

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

**PASTORE, RODOLFO, y BÁRBARA ALTSCHULER** (2015). “La economía social y solidaria y los debates del desarrollo en clave territorial. Reflexiones sobre experiencias y desafíos a partir de una práctica socioeducativa universitaria”, ponencia ante las 2<sup>as</sup> Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo, Balances y desafíos de una década larga (2001-2015): aportes y debates desde la Sociología. Mendoza, 27-28 de agosto

**PASTORIZA, VIOLETA, y ROMINA CHUFFARDI** (2023). “De la exclusión a la economía popular: ¿cómo abordar el nuevo paradigma laboral de los sectores populares?”, *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 9, nro. 18, pp. 159-168.

**PÉRSICO, EMILIO, y JUAN GRABOIS** (2014). “Organización y economía popular”, *Nuestra Realidad*. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares, CTEP, Buenos Aires. Disponible en [ctepargentina.org/descargas/1.pdf](http://ctepargentina.org/descargas/1.pdf)

**PINTO, ANÍBAL** (1970). “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. 37, nro. 145, pp. 83-100.

**PISSACO, CARLOS** (2019). “Incidencia y características de la economía popular en la Argentina post 2001”, *Revista de Ciencias Sociales*, Segunda Época, nro. 37, pp. 85-104.

**POK, CYNTHIA** (1992). “Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo”, documento presentado ante el Seminario Interamericano de Medición del Sector Informal, COM/CIE y OEA/INEI, Lima.

**POLANYI, KARL** (2012 [1957]). “La economía como proceso instituido”, *Textos escogidos. Karl Polanyi*, Colección Lecturas de economía social, UNGS/ CLACSO, Buenos Aires, pp. 87-112.

**PREALC** —Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe— (1978). *Sector informal. Funcionamiento y políticas*, OIT, Santiago.

**QUIJANO, ANÍBAL** (1970). “Polo marginal y mano de obra marginal”, *Imperialismo y marginalidad en América Latina*, CEPAL, Santiago, pp. 239-287.

**PREBISCH, RAÚL** (1949). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *El Trimestre Económico*, vol. 16, nro. 63, pp. 347-431.

**RAZETO, LUIS** (1984). *Economía de solidaridad y mercado democrático*, PET, Santiago.

**RAZETO, LUIS** (1993). *De la economía popular a la economía de solidaridad: en un proyecto de desarrollo alternativo*, PET, Santiago.

**ROSTOW, W. W.** (1961). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

**SALVIA, AGUSTÍN, SANTIAGO POY y JULIETA VERA** (2016). “La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas: Argentina, 1992-2012”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, vol. 76, pp. 165-204.

**SALVIA, AGUSTÍN, SANTIAGO POY PIÑEIRO y EDUARDO DONZA** (2018). “El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores”, *¿Cuál es el futuro del trabajo?*, coordinado por Guillermo Pérez Soto, Ciccus, Buenos Aires.

**SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL** (2021). ReNaTEP. Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación, mayo. Disponible en [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe\\_completo\\_renatep.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf)

**SOUZA, PAULO, y VÍCTOR TOKMAN** (1976). “El sector informal urbano en América Latina”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 94, nro. 3, pp. 385-397.

**STERLING PLAZAS, SANDRA y PAULA CECILIA ROSA** (2025). Conceptualizar y denominar el campo de la economía social: Enfoques, debates y procesos con diversidad territorial”, *Otra Economía*, vol. 18, nro. 33, pp. 5-25.

**TOKMAN, VICTOR** (1978). “An exploration into the nature of informal-formal sector relationship”, *World Development*, vol. 6, nro. 9-10, pp. 1065-1075.

- TOKMAN, VICTOR** (1987). “El imperativo de actuar. El sector informal hoy”, *Nueva Sociedad*, nro. 90. Disponible en [static.nuso.org/media/articles/downloads/1528\\_1.pdf](http://static.nuso.org/media/articles/downloads/1528_1.pdf)
- TOKMAN, VICTOR** (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- VUOTTO, MIRTA** (2014). “La economía social y las cooperativas en la Argentina”, *Voces en el Fénix*, 38, pp. 46-53.

---

# **Capítulo 2**

**Estudios de caso de  
ramas de actividad**

---

**Ariel Bertellotti y  
Andrés Cappa**

---

## **Capítulo 2**

---

# **SECCIÓN 1**

**Recuperación de residuos sólidos  
urbanos. La rama cartonera  
de la economía popular**

## Introducción\*

La relevancia de las cartoneras y los cartoneros o recolectores urbanos, no solo en tanto sector/rama de la economía popular (EP), sino en términos de su impacto en la actividad económica y su vinculación con potenciales políticas públicas sectoriales, evidencian la necesidad de estudios específicos que permitan dar cuenta de la actividad productiva del sector, de modo de poder implementar políticas públicas integrales orientadas a él con una perspectiva que excede un enfoque asistencialista y/o de corto plazo.

En este sentido, la presente propuesta de trabajo pretende aportar herramientas técnicas que permitan no solo visibilizar el impacto positivo del sector en términos sociales y ambientes, sino también identificar sus problemáticas productivas específicas y aportar en la elaboración de políticas públicas con impacto concreto en las condiciones de vida de sus trabajadores y trabajadoras.

En la primera sección se presenta un breve repaso histórico de los orígenes de la actividad cartonera, la organización de las y los trabajadores y su vinculación con las políticas estatales, con énfasis en el caso de Ciudad de Buenos Aires (CABA); en la segunda sección se describe el proceso de recuperación y clasificación de residuos

---

\* Este capítulo es una versión sintetizada y, en los casos en los que fue posible, actualizada, del documento del OCEPP: Ariel Bertellotti, y Andrés Cappa, *Recuperación de residuos sólidos urbanos. La rama “cartonera” de la Economía Popular*, FES, agosto 2021. Disponible en [library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf](https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf)

reciclables en CABA, organizado preponderantemente en cooperativas de trabajo; en la tercera sección se presentan los lineamientos básicos de la cadena de valor de la producción de papel y cartón, destacando la inserción cartonera en dicho proceso; y, finalmente, en la cuarta sección se presentan algunos lineamientos de políticas públicas destinadas a potenciar la integración de la rama en la cadena de valor, en pos de la mejora de las condiciones de trabajo de las y los recuperadores urbanos.

## 1. Los orígenes de la actividad cartonera y su organización

### 1.1. ¿Quiénes son las cartoneras y los cartoneros? Breve historia

La actividad de recolección en la vía pública es un fenómeno que excede a la Argentina, con presencia en todos los centros urbanos en los que impera la pobreza y marginación social. Son, justamente, la desocupación, la pobreza y las crisis en el continente las que llevan a que el “cirujeo” tome características particulares, y dé lugar al surgimiento de un nuevo sujeto social asociado a la recolección y reciclaje de desechos, que será objeto, en algunos casos, de políticas públicas, principalmente locales, tendientes a incorporarlo a la gestión oficial de residuos (Paiva, 2013). Este nuevo sujeto social es el “cartonero” en la Argentina, “catadores” en el Brasil, “pepenadores” en México, “chamberos” en Ecuador, “cachureros” en Chile o “recicladores” en Colombia (Terraza y Sturzenegger, 2010; Paiva, 2013).

En la Argentina, la recolección callejera de residuos reutilizables con el objetivo de generar ingresos tiene antecedentes históricos que se remontan al siglo XIX, cuando surge el término “ciruja” en referencia a los “cirujanos de la basura”, debido a la recolección de huesos (Suárez, 2007). Luego, con la paulatina organización de sistemas de recolección estatales, la actividad se mantuvo, incluso la

ubicación de algunos basurales influenció el sitio de emplazamiento de villas de emergencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) desde mediados del siglo XX. Posteriormente, junto con la creación del CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) en 1977, bajo la dictadura militar, se dispuso el entierro de la basura en los llamados rellenos sanitarios junto con la prohibición de la recolección privada en el AMBA.

Sin embargo, la expansión de la actividad *cartonera* es más reciente. Diversos autores señalan que dicha actividad tendió a amplificarse en la Argentina durante la segunda mitad de la década del noventa (Paiva, 2013; Sorroche, 2015; Schamber y Suárez, 2002; Villanova, 2014, entre otros), cuando deja de constituir el simple cirujeo aislado para convertirse en una estrategia de ingresos crecientemente difundida y visibilizada en los sectores pobres más golpeados económicamente por la crisis.

El momento cúlmine de la crisis económica, la devaluación cambiaria de principios del año 2002, implicó un aumento significativo en los precios internos de los materiales reciclables, por efecto de la sustitución de importaciones, frente al encarecimiento de las importaciones. De esta forma, el incremento de la demanda interna de materiales como insumos industriales (principalmente papel y cartón, plásticos, vidrio y metales) reforzó la tendencia del crecimiento de la actividad cartonera.

En los inicios de la actividad, las y los recicladores urbanos trabajaban mayormente de forma individual y no organizada. Sin embargo, la potencia de las luchas reivindicativas a partir de una cierta articulación, la mejora en la capacidad de negociación frente a los “galponeros” acopiadadores de materiales y la exigencia de conformar cooperativas como condición de posibilidad de ser beneficiarios de las políticas públicas orientadas a la actividad, impulsaron el surgimiento de cooperativas de trabajo.

En esta línea, Maldovan (2012) distingue tres momentos en el proceso de consolidación de las organizaciones asociativas en el sistema público de higiene urbana en el AMBA. Una primera etapa refiere a la aparición masiva del cartoneo como recurso de subsistencia y el surgimiento de las primeras cooperativas de clasificación

y comercialización de residuos sólidos urbanos (RSU). Esta etapa se extiende desde la década del noventa, hasta los primeros años posteriores a la salida de la convertibilidad en 2002.

El segundo momento llega con el reconocimiento como trabajadoras y trabajadores del sector, al sancionarse una serie de normativas que implicaron cambios relevantes en el sistema de recolección del AMBA: la ley 992 de CABA, sancionada en 2002 (primera ley en el país en reconocer formalmente el trabajo de cartoneras y cartoneiros); la creación de las primeras plantas de clasificación (“centros verdes”) en 2006 y 2007; y un conjunto de normativas orientadas a consolidar el paradigma de Gestión Integral de Residuos Urbanos (GIRSU): la Ley nacional 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios en 2004, la Ley 1.854 de “Basura Cero” en CABA y la Ley provincial 13.592 de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la provincia de Buenos Aires.

El tercer momento se caracteriza por la ampliación de los beneficios sociales, el surgimiento de nuevas cooperativas y la consolidación de la formalización de las cartoneras y los cartoneros como trabajadores integrados al sistema de recolección. Este proceso se concentra en la CABA, pero tiene impacto en trabajadoras y trabajadores de todo el AMBA, a la vez que supone un “caso testigo” a nivel nacional.

Desde finales de 2007 se comenzó por formalizar a las trabajadoras y los trabajadores de la cooperativa El Amanecer de los Cartoneros-Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), que actualmente es la cooperativa más grande de CABA. Sin embargo, el cambio más significativo en las condiciones de trabajo se produjo luego del conflicto desatado en 2008 a partir de la prohibición, por parte del gobierno de la CABA, del ingreso de camiones con cartoneras y cartoneros a la Ciudad. El conflicto se agudizó con la interrupción del servicio del denominado “Tren Blanco” por parte de la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA), el cual era utilizado a diario por aproximadamente mil cartoneras y cartoneros provenientes del conurbano bonaerense<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La primera suspensión fue la del servicio de la Línea Sarmiento, en 2006, línea que conecta el oeste del Gran Buenos Aires (GBA) con la estación Once en

En dicho conflicto cobra protagonismo el MTE<sup>2</sup>, como organización de base de las cartoneras y los cartoneros, que luego se plasmaría en la creación de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), entidad que representa institucionalmente a los cartoneros y las cartoneras de todo el país. Como consecuencia de los reclamos, el gobierno de la Ciudad estableció un programa, actualmente operativo, que incluye la concesión de camiones a las cooperativas a fin de organizar el traslado de los carros de uso individual hasta determinados puntos de recolección, la provisión de micros para el desplazamiento de las y los cartoneros y la formalización del trabajo a través de la entrega de uniformes, bolsones, credenciales y el pago de una asignación mensual como retribución complementaria al trabajo de recolección.

Sin embargo, a pesar del proceso de formalización del trabajo ocurrido en CABA, la amplia mayoría de cartoneras y cartoneros a nivel nacional realiza su labor de manera informal, sin integración a sistemas de recolección estatales. Esta situación difiere según el área geográfica, con un mayor porcentaje de formalización en CABA, seguida por el Gran Buenos Aires, además de algunas experiencias avanzadas en otras jurisdicciones y una elevada informalidad y atomización en el resto del país.

Según el relevamiento efectuado en 2002 por el Programa de Recuperadores Urbanos del Gobierno de la Ciudad, referenciado en Francisco Suárez (2007), existían en ese momento 9.000 cartoneras y cartoneros. Si bien ese número puede haber estado subestimado, el relevamiento resulta útil para reflejar algunas características sociales de este segmento de trabajadoras y trabajadores en ese momento de expansión de la actividad (debido al contexto de crisis económica) e incipiente organización. Así, el registro refleja que solo la cuarta

---

CABA. Luego, a principios de 2008, se suspendieron los servicios de la Línea Mitre, provenientes de la zona norte del GBA hasta la estación Retiro (Maldovan, 2012).

**2** El Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) es una agrupación social que surgió a fines del año 2002 a partir de una iniciativa de jóvenes de organizar una olla popular en la vía pública en el barrio de Almagro. El MTE actualmente integra la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) y se compone por trabajadoras y trabajadores de cooperativas de diversas ramas de la EP (textil, agricultura familiar, vendedores en la vía pública, entre otras).

parte de las personas relevadas residía en CABA, mientras que el resto llegaba a la Ciudad desde distintas localidades del conurbano, mayoritariamente en tren. El 70% de la muestra eran varones, con una elevada incidencia de la población joven (un tercio no superaba los 29 años). En cuanto al nivel educativo, dos tercios manifestaron haber completado estudios primarios, mientras que un cuarto había iniciado el nivel secundario, de los cuales el 25% (es decir, el 6% del total) lo habían finalizado. Con respecto al proceso de trabajo, se destacaba que el 87% utilizaba un carro manual para la recolección de materiales, durante horarios vespertinos y nocturnos, y más de la mitad de lo recolectado se vendía a acopiadores en el Gran Buenos Aires, lo que implicaba el traslado del material fuera de la Ciudad.

## 1.2. Actualidad de la actividad: convenios municipales y el caso CABA

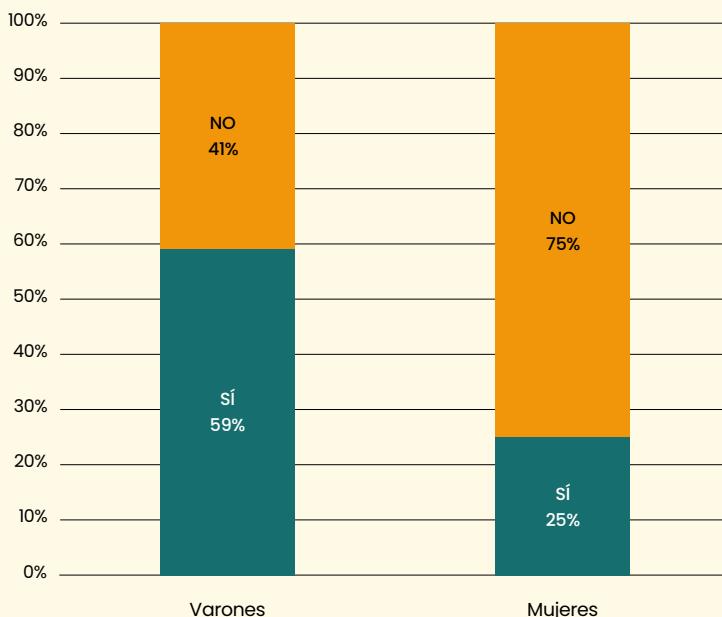
Un relevamiento más reciente —aunque más acotado—, efectuado por la FACCyR en 2018, arrojó resultados similares en cuanto a la edad y el género: promedio de 33 años, dentro de un rango etario de 18 a 62, siendo dos tercios de la muestra varones y un tercio mujeres, todos de nacionalidad argentina. Por otra parte, esta encuesta añade información de relevancia en cuanto a la rutina del trabajo: en el 97% de los casos la recolección es la principal fuente de ingresos, mientras que prácticamente la totalidad de la muestra (99%) manifestó trabajar 12 meses al año.

Si bien no se observan diferencias de género en cuanto a la dependencia del ingreso obtenido por el trabajo de recolección, estas sí aparecen al indagar acerca de la trayectoria laboral previa. En primer lugar, 59% de los varones tuvo una ocupación previa, para el 75% de las mujeres el cartoneo es el primer trabajo fuera del hogar. La ocupación previa más frecuente entre los varones es la albañilería (29%) y luego se observa una atomización en una amplia variedad de oficios (electricistas, pintores, herreros, vendedores ambulantes, cocineros, entre otras actividades).

---

**GRÁFICO 1.** Existencia de ocupación anterior, según género
 

---



Fuente: Elaboración propia en base a FACCyR.

---

Si bien la encuesta no permite identificar otras características de la trayectoria laboral, la descripción de las actividades da cuenta de que, en la amplia mayoría de los casos, los varones no han trabajado en relación de dependencia sino como cuentapropistas. Es decir, que la trayectoria laboral se encuentra dentro de los márgenes de la EP. La ocupación previa de las cartoneras (25% de la muestra) arroja características diferenciales: el 67% de los casos manifiesta haber trabajado en “limpieza” o “doméstica” mientras que, en los casos restantes, se destacan las tareas de cocina y cuidado (“acompañante de mayores”). Así, en el caso de las mujeres que tuvieron ocupaciones previas, presumiblemente haya predominado una relación laboral asalariada informal (no registrada).

Es importante destacar que, en gran medida, las políticas públicas hacia el sector han surgido de los ministerios de Ambiente, no

de los ministerios de Trabajo, y tampoco necesariamente en articulación con estos últimos. Algunos gobiernos municipales han visto en la actividad de las y los recolectores una oportunidad en relación con su sistema de gestión de residuos, por los menores costos que muchas veces representa respecto del sistema formal de las empresas y por los altos volúmenes recolectados para reciclaje:

se trata de un circuito informal de recuperación en el que intervienen actores con distinto rol y posicionamiento jerárquico —recolectores, intermediarios y empresas finales compradoras de material de postdesecho— que posee un rasgo particular: ninguno de los actores persigue fines ambientalistas, sino de supervivencia o comercialización. Sin embargo, a partir de su acción se recupera una cantidad más que importante de residuos reutilizables que por esa vía no impactan sobre el ambiente y reingresan al circuito de la producción (Paiva, 2013: 151).

Así, en diversas ciudades se ha tendido a la incorporación de las y los recolectores en el sistema de gestión de residuos urbanos.

De esta forma, si bien la CABA se distingue por un mayor grado de reconocimiento e integración del trabajo de las cartoneras y los cartoneros en el sistema de recolección de residuos sólidos, en el año 2024 existían once municipios que contaban con ordenanzas de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) con Inclusión Social y dieciséis localidades con un convenio municipal (Cuadro 1).

Las ordenanzas de GIRSU suponen un primer paso normativo que establece el reconocimiento de las cartoneras y los cartoneros como trabajadores y es una herramienta de defensa contra la discriminación y persecución. Sin embargo, no necesariamente implican avances concretos en su inclusión en el sistema municipal de recolección ni el cumplimiento de derechos laborales.

Los convenios municipales, por su parte, suponen un mayor grado de avance, al comprometer recursos volcados para las cooperativas de cartoneros en materia de promoción, recolección y clasificación. Si bien cada convenio es diferente, siendo los más completos los de Lomas de Zamora, Avellaneda y CABA, en la mayoría de los casos incluyen logística (la Municipalidad cede camiones o cubre

el combustible) y/o el acceso a predios de clasificación. Asimismo, pueden existir convenios sin que se haya sancionado una ordenanza GIRSU.

En cuanto al caso de CABA, si bien desde 2008 el gobierno local otorgaba una prestación mensual “incentivo” a un conjunto de cartoneras y cartoneros nucleados en cooperativas, es en 2013 cuando se firma el primer convenio denominado “Contrato del Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos”, que abarca a doce cooperativas y rige actualmente luego de haber sido renovado en 2016 y 2022. Este convenio es el más antiguo, completo y preciso del país.

En su versión actual, el Convenio Marco para la Prestación del Servicio Público de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece las condiciones en las que se implementa el denominado Sistema Público de Recolección Diferenciada (SPRD) a cargo de las cooperativas de trabajo.

El SPRD comprende el servicio de recolección en toda la CABA de los residuos sólidos urbanos secos (RSUS), tanto domiciliaria como obtenida en los Puntos Verdes y los Grandes Generadores, el transporte del material a Centros de Tratamiento y su tratamiento. Si bien la recolección de residuos en las campanas verdes no es exclusiva de las cooperativas de cartoneros, el Convenio establece que la totalidad de los materiales recolectados por parte de empresas concesionarias debe derivarse a los centros de tratamiento operados por las cooperativas. Por su parte, el Gobierno de la Ciudad se compromete a proveer credenciales y uniformes a los trabajadores de las cooperativas y garantizar la logística vehicular.

**CUADRO 1.** Convenios municipales y ordenanzas GIRSU vigentes en 2024

PROVINCIA	CONVENIO MUNICIPAL	ORDENANZAS DE GIRSU
Buenos Aires	Avellaneda	
	Alejandro Korn (San Vicente)	x
	José Mármol (Almirante Brown)	x
	Longchamps (Lomas de Zamora)	x
	Villa Centenario (Lomas de Zamora)	x
	Villa Fiorito (Lomas de Zamora)	x
	La Plata	
	San Nicolás	x
	Tandil	
Córdoba	Córdoba	x
	Villa María	
Santa Fe	Rosario	x
	Rafaela	x
Entre Ríos	Paraná	x
Tucumán	San Miguel de Tucumán	x
	Famaillá	

Fuente: Elaboración propia.

El Convenio prevé el pago de un ingreso mínimo mensual (“incentivo”)<sup>3</sup> al que se le suman los llamados adicionales por productividad que otorgan las propias cooperativas a partir de la comercialización de los materiales, autorizada por el mismo Convenio. Además, la Ciudad realizó inversiones en campanas (contenedores en la vía pública exclusivos para disponer material reciclable), Puntos Verdes (similares a las campanas, pero de mayor tamaño y en algunos casos incluyen atención al público con actividades de promoción de separación de residuos), camiones y galpones de clasificación con maquinaria cedida en comodato a las cooperativas.

<sup>3</sup> Esta prestación es actualizada periódicamente mediante una negociación entre las partes.

Hacia 2005 se distinguían, por un lado, las cooperativas de recolectores y, por otro, las cooperativas de clasificación de materiales reciclables. Sin embargo, actualmente en CABA la recolección y la clasificación se encuentran en muchos casos integradas en las mismas cooperativas de trabajo.

La cooperativa más numerosa de CABA —la citada El Amanecer de los Cartoneros—, cuyo primer centro de acopio y clasificación se inauguró en 2015 (el Centro Verde Cortejarena, en el barrio de Parque Patricios), permitió integrar la recuperación, el acopio y la clasificación. Previamente, las trabajadoras y los trabajadores aco- piaban materiales en sus domicilios.

El encuadramiento de las cartoneras y los cartoneros en el Convenio de CABA implica importantes ventajas: menos horas de trabajo, ingreso mensual fijo abonado por el Gobierno de la Ciudad y mayor precio obtenido por kilogramo a través de la comercialización colectiva de las cooperativas. Estas ventajas, junto con el trabajo de concientización callejero de las organizaciones de base, hizo que la cantidad de cartoneras y cartoneros que trabajan bajo convenio haya ido aumentando, hasta alcanzar un máximo en 2015-2016, momento a partir del cual el sistema alcanzó un punto de saturación y la cantidad de trabajadores reconocidos en el Convenio se mantuvo constante. De esta forma, en la actualidad existen alrededor de 6.000 cartoneros y cartoneras que integran el sistema establecido por el Convenio.

A partir de 2017 se inició un proceso de transición en el que muchas cartoneras y cartoneros de CABA dejaron paulatinamente sus carros y pasaron a organizar la recolección por cuadras, coordinando con los camiones en puntos específicos. De esta forma, la actividad de recolección organizada por las cooperativas tiende a alivianar la tarea callejera, acotando los desplazamientos y, por ende, volviendo más seguro el trabajo.

Finalmente, desde comienzos de 2024 se vienen produciendo una serie de recortes en la gestión de los residuos por parte del GCBA, que implicaron entre otras cosas la reducción de la cantidad de Puntos Verdes. Por otro lado, el fuerte deterioro de la situación económica redundó en un crecimiento significativo de la cantidad de cartoneros informales en la Ciudad.

En el siguiente apartado se describirá el proceso productivo que realizan las cartoneras y los cartoneros en CABA, desde la recolección hasta la comercialización de los materiales.

## 2. Proceso de recuperación y clasificación de residuos en CABA<sup>4</sup>

El proceso de recolección, tratamiento y comercialización de los materiales para ser reciclados presenta situaciones relativamente heterogéneas según los actores que involucra y el circuito de comercialización que siguen los materiales. El punto de partida, en todos los casos, consiste en la generación y la disposición inicial de residuos, que es realizada por los hogares, por la población en general y los Grandes Generadores (GG)<sup>5</sup>. En el caso de los residuos generados en los hogares y por la población en general, hay tres modalidades de disposición inicial: en las campanas verdes —que concentran los residuos secos sin discriminar por tipo—; en “puntos verdes” que estableció el gobierno (GCBA) en distintos lugares de la ciudad (espacios que sirven para la disposición inicial diferenciada de residuos secos, húmedos y otros, como aceite vegetal y aparatos electrónicos); o pueden ser retirados por las cooperativas de cartoneros en el sistema puerta-a-puerta (ver *infra* § 2.1.1). La mayor parte de los GG coordinan con las organizaciones de cartoneros un sistema de disposición inicial y recolección *ad hoc*.

<sup>4</sup> La mayor parte de la información presentada en esta sección surge de entrevistas semiestructuradas realizadas a técnicos y técnicas de la rama cartonera de la CTEP.

<sup>5</sup> La ley 4859, del año 2013, de CABA establece que se entiende por Grandes Generadores de Residuos Sólidos Urbanos a: hoteles de 4 y 5 estrellas; edificios sujetos al régimen de la propiedad horizontal que posean más de cuarenta (40) unidades funcionales; bancos, entidades financieras y aseguradoras; supermercados, minimercados, autoservicios e hipermercados; shoppings, galerías comerciales y centros comerciales a cielo abierto; centros educativos privados en todos sus niveles; universidades de gestión pública; locales que posean una concurrencia de más de trescientas personas por evento; edificios públicos radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; establecimientos pertenecientes a una cadena comercial; comercios, industrias y toda otra actividad privada comercial que genere más de quinientos litros por día.

En CABA coexisten dos esquemas de recolección, uno formalizado, en el que se encuentran las cartoneras y los cartoneros cooperativizados y se rige por el Convenio firmado con el GCBA, y otro no formal, en el que se desempeñan cartoneras y cartoneros independientes, que trabajan solos o en pequeños grupos. Las modalidades bajo las que se insertan en el sistema de gestión de residuos varían entre ambos esquemas y de acuerdo con el nivel de organización de los grupos y las etapas en las que participan. Las cartoneras y los cartoneros independientes y aquellos que conforman los grupos más chicos suelen recolectar los materiales de las campanas verdes y realizar una separación preliminar en sus propios hogares. Posteriormente comercializan los materiales por separado, sobre todo en el circuito privado. En el otro extremo, algunas de las cooperativas más grandes participan de todas las etapas: recolección, transferencia, transporte, tratamiento de residuos en plantas de procesamiento propias y comercialización de los materiales directamente con las industrias para su reutilización. También hay experiencias de cooperativas que se especializan en algunas etapas, como podría ser el tratamiento (clasificación y venta a la industria), otras cooperativas trabajan únicamente con la recolección y el tratamiento de residuos de los GG y existen algunos casos aislados de experiencias singulares, como la venta de productos realizados con materiales reciclados.

Una parte de la etapa de traslado es realizada por camiones concesionados por el GCBA que únicamente se encargan de la tarea de llevar los residuos secos desde los “puntos verdes” y las campanas verdes hacia alguna de las 17 plantas de tratamiento de las cooperativas —denominadas “Centros Verdes”— que integran el sistema GIRSU de CABA.

Por su parte, la articulación entre gran parte de las cartoneras y los cartoneros del esquema no formalizado y la industria se realiza por medio del circuito de comercialización privado, a través de intermediarios conocidos como *galponeros*. Estos actores compran el material a las cartoneras y los cartoneros independientes, lo separan, clasifican, enfardan y lo revenden a las industrias. Existen diferentes tipos de galponeros, según el volumen de material que están en condiciones de procesar y los materiales que acopian (no

todos trabajan con todos los materiales, la mayoría recibe papel o plástico, pero también hay algunos chatarreros, por ejemplo).

Un relevamiento del circuito de comercialización privado efectuado por la FACCyR observa que los precios —de cada material— pagados a las cartoneras y los cartoneros presentan una gran dispersión, que depende de la competencia existente en la zona, el tipo de material, el poder de negociación, etc. Sin embargo, como regla general, los valores se encuentran muy por debajo de lo que abona la industria. En este sentido, se identifica un importante margen de intervención para mejorar los ingresos de las y los cartoneros no formalizados a través de la supresión del intermediario.

En los últimos años se ha venido desarrollando una modalidad de comercialización colectiva por parte de las organizaciones cartoneras que apunta justamente a esta cuestión para mejorar la inserción de los grupos independientes más chicos. Esta línea de comercialización asume las tareas logísticas y administrativas de la venta y habilita un canal para que los grupos más chicos accedan a una comercialización favorable. De esta manera perciben valores acordes a los abonados por la industria<sup>6</sup>. Según surgió de las entrevistas realizadas, la implementación de este sistema de comercialización colectiva tuvo, a su vez, un efecto positivo en los precios pagados por el circuito privado en las zonas en las que se estableció. Así, las cartoneras y los cartoneros que no logran acceder a la comercialización colectiva también se vieron beneficiados indirectamente por una mejora en los precios abonados por los galponeros.

El destino final de los residuos secos una vez separados, clasificados y homogeneizados es el reingreso en el sistema productivo de las industrias correspondientes. Los principales clientes son la industria de la celulosa (papeles y cartón), de los diferentes plásticos (tereftalato de polietileno [PET], film, etc.) y del resto de los materiales reciclables.

---

<sup>6</sup> Debido a la necesidad de cubrir los costos logísticos y administrativos de la comercialización, así como por el criterio de solidaridad entre unidades productivas (se paga igual precio por el material enfardado y sin enfardar), el monto por kilogramo recibido por las y los cartoneros puede presentar algunas diferencias con el valor abonado por la industria.

En síntesis, en CABA existen dos grandes circuitos de recuperación y tratamiento de los residuos secos. En primer término, el circuito formalizado a través del convenio entre las cooperativas y el GCBA, que se caracteriza por procesar el material en los centros verdes de las cooperativas, comercializar directamente con la industria e incluye tres sistemas de recolección diferenciados: i) el sistema puerta-a-puerta, que recolecta los materiales directamente en los hogares y negocios, y es donde se desempeñan la mayor parte de las cartoneras y los cartoneros organizados en cooperativas; ii) la recolección de los residuos que se depositan en los “puntos verdes” y en las campanas verdes con camiones que los transportan hasta alguna de las plantas de procesamiento de las cooperativas; y iii) el sistema de disposición inicial y recolección organizado específicamente para recolectar los residuos de los GG una o dos veces por semana, según un cronograma preacordado con el generador. En segundo término, el circuito no formalizado, en el que cartoneras y cartoneros independientes (individuales o en grupos) recorren la ciudad seleccionando y recolectando material para su reciclado. Este circuito se caracteriza por mayores niveles de precariedad y por comercializar principalmente a través del sistema de galponeros que intermedian con la industria.

## 2.1. Circuitos de recolección y tratamiento de residuos secos en CABA

Aquí se describirán los circuitos de recolección puerta-a-puerta, en los que intervienen cartoneras y cartoneros formalizados organizados en cooperativas y no formalizados. En conjunto, son los dos circuitos más importantes dentro de CABA en términos de la cantidad de cartoneras y cartoneros involucrados. La descripción del sistema tomará como referencia la experiencia de la cooperativa El Amanecer de los Cartoneros, que tiene presencia en todas las etapas (recolección, transporte y tratamiento) y concentra el mayor porcentaje de cartoneras y cartoneros cooperativizados de CABA. Además de esta experiencia, existen otras cooperativas que también participan

del sistema, algunas de las cuales, como se indicó previamente, pueden no tener presencia en todas las etapas.

Con relación al circuito no formalizado, dada la falta de información disponible, se realizará una caracterización más sucinta, describiendo solo los aspectos más sobresalientes. La cantidad de cartoneras y cartoneros independientes que trabajan en CABA es muy fluctuante y depende de diferentes variables. Si bien no existen estadísticas oficiales que permitan realizar una contrastación empírica, se estima que la dinámica general de la actividad económica tiene un rol central en la cantidad de personas que se vuelcan al cartoneo, siendo las épocas de recesión y crisis los momentos en los que más se incrementa, como ocurrió durante la crisis final de la convertibilidad y se verifica nuevamente desde comienzos de 2024.

### 2.1.1. Circuito puerta-a-puerta

En su versión más desarrollada, el comienzo del circuito se da con el establecimiento de un vínculo con las vecinas y los vecinos, encargados y encargadas de edificios y negocios de la zona donde se va a pasar a recolectar el material. Para ello, en algunas áreas de la Ciudad y el AMBA la cooperativa El Amanecer de los Cartoneros viene implementando un programa de Promotoras Ambientales<sup>7</sup>. Ellas realizan el primer contacto y se encargan de explicar el sistema, los horarios en los que se va a pasar, qué materiales se reciclan, etc., para coordinar la recolección de los residuos y lograr una primera separación en origen. Si en la zona hay algún gran generador, las promotoras también coordinan con este actor la entrega del material. El programa no está presente en todas las zonas donde opera

<sup>7</sup> El programa de Promotoras Ambientales persigue varios objetivos; por un lado, concientizar a las vecinas y los vecinos sobre la importancia de separación de los residuos y de la labor que realizan las cartoneras y los cartoneros, reconociendo el trabajo de reciclado en su dimensión social (un acento que las miradas “verdes” centradas en lo puramente ambiental suelen dejar de lado) y, de ese modo, se pretende a su vez incrementar el volumen de material que se recicla. Por otro lado, el trabajo de las promotoras se realiza con una perspectiva de género, que busca crear lazos entre mujeres cartoneras y problematizar su rol y sus derechos como trabajadoras, con la expectativa de que sirva como instancia de empoderamiento (CTEP, 2014; UNLP, 2017).

la cooperativa, pero, según surgió de las entrevistas realizadas, en las zonas donde se implementa se logró una mejora importante en la calidad y la cantidad de material recolectado.

La jornada laboral de las cartoneras y los cartoneros encargados de la recolección comienza cuando un colectivo dispuesto por el GCBA pasa a buscar a los grupos por sus lugares de residencia y los lleva hasta las zonas preasignadas en CABA. La tarea consiste en recorrer las manzanas establecidas y recolectar los residuos de los diferentes generadores. También se encargan de realizar el primer filtro del material, separando el destinado a planta de aquel que no puede ser reciclado. A su vez, en muchos casos recuperan residuos secos reciclables erróneamente dispuestos en contenedores negros (destinados a residuos húmedos). Según los datos disponibles, en el sistema puerta-a-puerta, una persona trabajando con bolsones y a pie<sup>8</sup> recolecta 65 kg diarios en promedio, aunque existe una amplia variabilidad en estas cantidades.

Una vez recolectado el material, un camión del GCBA traslada los bolsones llenos hasta alguno de los centros verdes de las cooperativas. Cada bolsón se cierra con un precinto individual que permite identificar a la persona que lo recolectó, debido a que parte del ingreso que perciben las cartoneras y los cartoneros se calcula en base al volumen del material recolectado. Un representante de cada grupo acompaña el material hasta la planta para fiscalizar el proceso de pesaje y, al terminar la jornada, las recolectoras y los recolectores de calle son trasladados nuevamente a sus zonas de residencia.

A partir del ingreso del material al predio, se realiza el pesaje inicial, registro y apertura de los bolsones. Posteriormente, inicia el proceso de separación y clasificación de los materiales que, dependiendo del nivel tecnológico de la planta, puede ser una separación manual y acopio *in situ* o se puede contar con una cinta transportadora con *estaciones* en las que clasificadores separan determinados materiales. En las plantas más tecnificadas, parte del material se

---

<sup>8</sup> En CABA la recolección se realiza a pie, con carros tirados por las propias personas, estableciendo un techo al volumen susceptible de ser recolectado. En otras localidades, donde se trabaja con carros a motor o tirados con caballos, el volumen recolectado por persona puede superar ampliamente los 400 kg diarios.

clasifica en forma semiautomática (vidrio, cartones grandes, metales magnéticos, PET) y el resto de los residuos se clasifican de forma manual. Los materiales ya clasificados se van acopiando (en algunos casos se cuenta con silos diferenciados para el acopio de cada material) y luego se enfardan para ser vendidos a las industrias que los reutilizan como insumos en sus procesos productivos.

El stock de capital fijo<sup>9</sup> de un centro verde consiste en, al menos, una o dos balanzas para el control del peso, un autoelevador para el traslado del material dentro de la planta y una máquina enfardadora para el armado de fardos homogéneos. A este stock básico se pueden adicionar una clasificadora (cinta transportadora para la circulación del material, que en algunos casos consiste en una máquina altamente tecnificada que preclasifica algunos materiales), silos y tolvas para el acopio del material bruto y el clasificado y un camión para trasladar los bolsones a la planta y los fardos al comprador (esto último no es indispensable ya que, por lo general, los compradores retiran el material en la planta con transporte propio). Las plantas de separación que operan en CABA, así como las máquinas y herramientas que utilizan, son provistas por el GCBA, mientras que la gestión de estos espacios es mixta, con participación de las cooperativas de recuperadores.

Según el volumen de material, cada planta de procesamiento puede tener entre uno y cuatro turnos de trabajo de cuatro horas diarias<sup>10</sup>. A su vez, en cada turno trabajan aproximadamente unas 70 u 80 personas en el proceso productivo, entre operarias y clasificadoras, además de otras 10 personas cumpliendo diversas tareas (cocina, limpieza, etc.). El volumen máximo de capacidad de procesamiento de los distintos centros verdes es muy heterogéneo y depende sobre todo de la maquinaria con la que cuenten. Uno de los aspectos que aparece como limitante al volumen de material reciclado por el

<sup>9</sup> Debido a la elevada heterogeneidad entre las diferentes plantas de procesamiento de CABA gestionadas por distintas cooperativas se describe un stock estándar mínimo para el tratamiento de los materiales y algunas variantes presentes en centros verdes con mayor grado de tecnificación.

<sup>10</sup> En algunos casos excepcionales, las plantas pueden estar activas las 24 horas, aunque el estándar tiende a ser entre uno y dos turnos por día.

sistema es la disponibilidad de espacio de acopio que, dependiendo de cada centro verde, puede saturarse con el material procesado en pocos días cuando ocurre algún cuello de botella de la demanda.

### ESQUEMA 1. Mapa de Centros Verdes en CABA



Fuente: Elaboración propia en base a FACCyR.

#### 2.1.2 Circuito no formal

Para el caso de las cartoneras y los cartoneros independientes, que trabajan por fuera de las cooperativas, el proceso de recolección suele ser individual o en grupos chicos, como ocurría al comienzo de

la actividad en los noventa. Recorren la Ciudad con camionetas y/o carretones grandes para poder cargar un mayor volumen. A su vez, realizan una recolección más selectiva de los materiales que se recuperan, en función de la posibilidad de comercialización que presenten según las zonas en las que trabajen. Como se indicó, el circuito de comercialización privado presenta una alta dispersión de precios y los galponeros no siempre compran todos los materiales. La posibilidad de comercialización es la que tracciona la recolección, por lo que no todos los materiales susceptibles de ser reciclados son recolectados, sino solo aquellos con mejor relación precio/kg o precio/volumen.

Una vez recolectado el material, realizan una separación previa a la comercialización, que puede incluir una clasificación en sus propios hogares. Las condiciones de precariedad financiera en la que se desempeñan las cartoneras y los cartoneros no formalizados presionan para vender el material recolectado todos los días y de ese modo obtener un ingreso diario. En la mayor parte de los casos, las ventas se realizan a través del circuito de comercialización privado, con galponeros. Esto refuerza la situación de dependencia económica, debido a los bajos precios que suelen abonar y la relación de poder asimétrica que existe con este actor<sup>11</sup>. Como se comentó, desde algunas cooperativas se busca ofrecer la posibilidad de comercialización en el circuito colectivo, accediendo directamente a comercializar con la industria y mejorando los precios que pagan los galponeros. Sin embargo, esta alternativa suele estar destinada a los grupos de cartoneros independientes un poco más grandes y consolidados.

A su vez, al estar por fuera de convenio, las cartoneras y los cartoneros independientes no reciben un adicional fijo ni están bancarizados. Además, tampoco cuentan con uniformes, por lo que sufren en mayor medida la estigmatización social. Todo lo cual implica que trabajan en peores condiciones, tienen jornadas de trabajo mucho más extensas para cargar más volumen de material por día y perciben menores ingresos que el conjunto de las y los formalizados.

---

<sup>11</sup> Según surgió de las entrevistas, al no existir una fiscalización estatal, la relación con los galponeros suele ser de mucha desconfianza y existe la creencia generalizada de que se aprovechan de la posición de poder para adulterar las balanzas de manera que indiquen un pesaje menor a lo realmente recolectado.

Frente a esto, las cooperativas intentan generar estrategias para mejorar su situación: incorporarlos en las plantas de procesamiento o integrarlos al circuito de comercialización colectiva. Sin embargo, debido al limitante del cupo del convenio con el GCBA existe una gran cantidad de cartoneras y cartoneros trabajando en forma independiente y/o en lista de espera para integrarse al sistema formal.

Como ya se mencionó, de acuerdo con lo comentado en entrevistas a informantes clave, durante el primer semestre del año 2024, el rápido deterioro de las condiciones económicas hizo que la cantidad de cartoneras y cartoneros informales se incrementara drásticamente.

## 2.2. Determinación del ingreso laboral y su composición

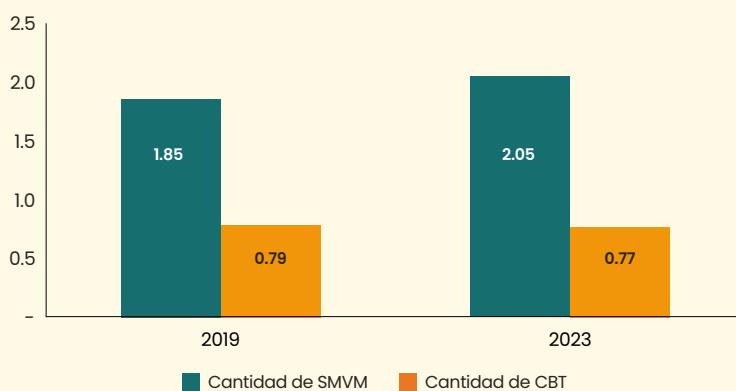
Los ingresos de las cartoneras y los cartoneros formalizados que trabajan en CABA surgen de la venta del material recolectado y procesado y del adicional fijo que abona el GCBA en base al convenio firmado con las cooperativas. Así, cada cartonero o cartonera percibe un ingreso que se compone de una parte variable, que depende de la cantidad de material recolectado, y una parte fija. Para las recuperadoras y los recuperadores, la parte variable del ingreso se calcula en función del volumen recolectado individualmente e incorpora un criterio distributivo: a partir de un promedio ponderado de los precios del total de los materiales recolectados por la cooperativa se descuenta un porcentaje menor para cubrir parte de los ingresos de clasificadores y operarios de planta. En el caso de operarios que trabajan en las plantas, su ingreso también se compone de una parte fija y una variable, la primera abonada por el GCBA en base al convenio y la segunda, que se compone del porcentaje mencionado sobre el valor de los materiales y se establece por presentismo.

### 2.2.1. Composición del ingreso laboral de las cartoneras y los cartoneros

Sobre la base de un promedio de recolección de 65 kg diarios es posible estimar el nivel y la estructura del ingreso laboral de las

trabajadoras y los trabajadores del sector en la Ciudad. A continuación, se presentan los resultados de esta estimación para los años 2019<sup>12</sup> y 2023. De esta forma, considerando el incentivo mensual promedio y el precio promedio por kilogramo de material de cada año, se puede estimar el nivel de ingreso mensual, que depende de la cantidad de material recolectado. En términos comparativos, en 2019 el ingreso mensual promedio estimado equivalía a 1,85 salarios mínimos vitales y móviles (SMVM) y cubría el 79% de la canasta básica total (CBT) de un hogar tipo<sup>13</sup>, mientras que, en 2023, el ingreso promedio representaba 2,05 SMVM y alcanzaba a cubrir el 77% de la CBT.

**GRÁFICO 2.** Estimación del ingreso laboral mensual de un cartonero o cartonera en CABA —en cantidad de SMVM y CBT de un hogar de 4 integrantes— en 2019 y 2023



Fuente: Elaboración propia.

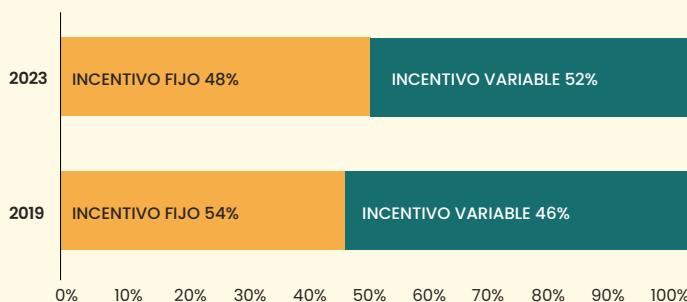
<sup>12</sup> En el documento original, se había recolectado información para los años 2018, 2019 y 2020, pero se decidió utilizar los datos correspondientes a 2019 debido a lo atípico de las cantidades recolectadas, procesadas y vendidas durante el año 2020, a raíz de la pandemia de COVID-19.

<sup>13</sup> Se toma como referencia el “Hogar 2” construido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de cuatro integrantes, compuesto por un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años. Los valores de la CBT utilizados corresponden a los promedios mensuales de los años 2019 y 2023, respectivamente.

En cuanto a la estructura del ingreso, se aprecia que la porción fija, cubierta por el “incentivo”, representaba el 54% del ingreso laboral total en 2019, proporción que se reduce al 48% en 2023 (en ambos casos considerando un promedio de recolección de 65 kg diarios). Lógicamente, cuanto mayor es la cantidad de material recolectado, mayor es la proporción del ingreso explicada por el componente variable.

Así, en forma similar al rol del Salario Social Complementario para otras ramas de la EP, el incentivo que perciben las cartoneras y los cartoneros funciona como un complemento a sus ingresos y opera como un estabilizador, permitiendo compensar potenciales caídas en la cantidad de material recolectado y, por ende, de los ingresos variables. Esta situación se hizo evidente durante 2020 con las restricciones impuestas a raíz de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la oscilación en los ingresos variables puede ocurrir por otros motivos, como la disminución de material disponible debido a la crisis económica, la habilitación de importación de desechos por presiones de la industria, e incluso por lesión o enfermedad de las trabajadoras y los trabajadores.

**GRÁFICO 3.** Composición del ingreso laboral mensual de una cartonera o un cartonero en CABA —en porcentaje del total— 2019 y 2023



Fuente: Elaboración propia.

### 2.3. Canasta de materiales recolectados y comercializados

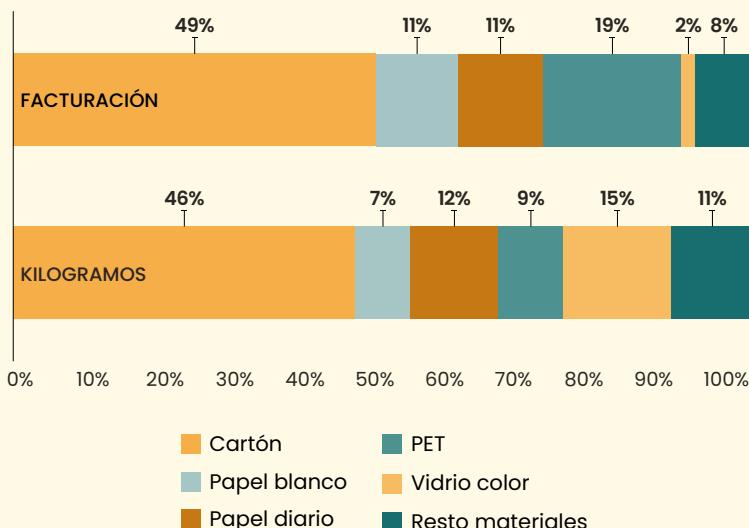
A partir del registro mensual de materiales recolectados por las cooperativas El Amanecer de los Cartoneros y Mundo Reciclado es posible obtener una canasta representativa de materiales. El registro abarca dos años y siete meses, entre enero de 2018 y julio de 2020. Dado que no se aprecian diferencias significativas al analizar la composición de la canasta por subperiodos (año, semestre, etc.) y que tampoco se observa una estacionalidad dentro de cada año, se opta por presentar los datos para el período completo (enero 2018 a julio 2020).

De esta forma, se registra un total de 37 materiales diferentes, aunque la recolección se encuentra concentrada, tanto en cantidad (kg) como en valor en un reducido conjunto de materiales.

El cartón se destaca por ser el principal material recolectado, representando casi la mitad del valor total comercializado y el 46% del peso total. Luego se ubica el papel, en sus dos variantes: papel blanco (11% del valor, 7% de la cantidad) y papel de diario (11% y 12%, respectivamente). Le siguen en importancia PET (tereftalato de polietileno) (19% del valor y 9% de la cantidad) y vidrio de color (2% y 15%, respectivamente). Por último, el resto de los materiales se compone de metales (aluminio, chatarra), diferentes clases de polietileno soplado, films, hilo de rafia, envases tetrabrik y papel y cartón de segunda<sup>14</sup>, entre otros.

<sup>14</sup> El papel y cartón de segunda se compone de una mezcla de estos materiales de menor calidad, y, por ende, menor precio de mercado. En el análisis de la canasta de materiales se opta por incluirlo en el “resto” debido a que la diferencia cualitativa y de precio es significativa. El material de segunda se torna relevante a partir de 2019 y representa el 5% del total en peso y el 3% del valor total. Si se lo sumase al papel y al cartón, la preponderancia de estos materiales en conjunto lógicamente aumentaría en dichas proporciones.

**GRÁFICO 4.** Composición de los materiales recolectados –participación sobre el total en valor (\$) y cantidad (kg)–

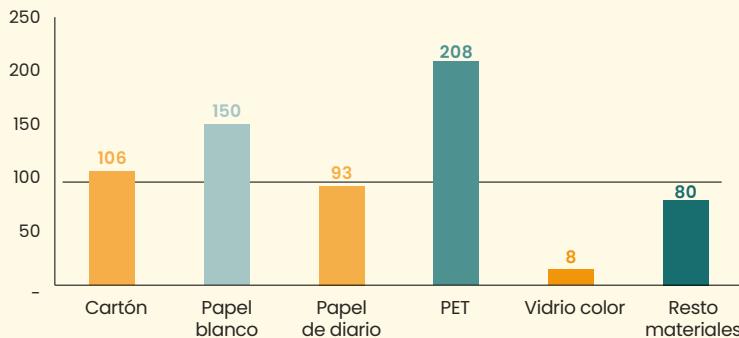


Fuente: Elaboración propia.

La diferencia en el peso relativo de cada material según se mida en valor o cantidad se explica por el diferencial en los precios de cada cual. En esta comparación se aprecia que el vidrio tiene una participación reducida en el valor total (2%) respecto a su relevancia en cuanto a la cantidad total (15%). A la inversa, el PET y el papel blanco representan una mayor proporción del total si se mide en valor respecto de la cantidad en kilogramos. Por último, la participación relativa del cartón y el papel de diario es similar en ambas mediciones.

Los precios relativos de los materiales —presentados en el Gráfico 5— dan cuenta del mayor precio por kilogramo del PET —más del triple del precio promedio ponderado— y del papel blanco —50% superior al precio promedio—. En contraste, el precio del vidrio se ubica muy por debajo del resto de los materiales, representando solo 8% del precio promedio. Por su parte, el cartón y el papel de diario muestran un precio cercano al promedio, lo que se refleja en la similar participación de estos materiales tanto en términos de valor como de cantidad.

**GRÁFICO 5.** Precios promedio por kilogramo —Base precio promedio ponderado = 100—



Fuente: Elaboración propia.

### 3. La cadena de valor del papel y cartón

La suma de las ventas de los diferentes tipos de papel y cartón recolectados por las cooperativas de cartoneras y cartoneros representan el 74% del total de sus ingresos variables. Por lo tanto, el análisis de la cadena de valor del papel y cartón, así como la modalidad de inserción de esta rama de la EP en dicha cadena, es clave para lograr una mejor caracterización del sector.

#### 3.1. El reciclado en la cadena de valor del papel y cartón

El papel y cartón reciclados, junto con la fibra virgen, se integran en la cadena de valor aguas abajo como insumos en la producción de diferentes tipos de papel y cartón. A su vez, estos productos son comercializados como bienes finales y como bienes intermedios para la elaboración de envases. En los últimos años, la Argentina ha avanzado mucho en el desarrollo de productos de papel y cartón a partir de materiales reciclados (envases, embalajes, papel kraft,

papel tissue, entre otros). Esto se inscribe en una tendencia mundial de incremento en el uso de insumos reciclados en la cadena de valor del papel y cartón.

La fibra del material recuperado resiste hasta cinco ciclos de reutilización cuando es expulsado del proceso productivo como desecho. En cada reutilización la fibra va perdiendo calidad, lo que se traduce en un material de menor resistencia. Dependiendo del uso que se le va a dar al producto final se pueden utilizar diferentes mezclas de material reciclado y fibras vírgenes en su fabricación. En algunos productos se utiliza un 100% de insumos reciclados, en otros se precisa 100% fibras vírgenes, mientras que en otros se utilizan distintas proporciones para obtener un material de la resistencia deseada. Además, no todas las fibras (vírgenes ni recicladas) tienen la misma capacidad de blanqueo, lo que también influye en las variantes y proporciones de cada una que se utilicen.

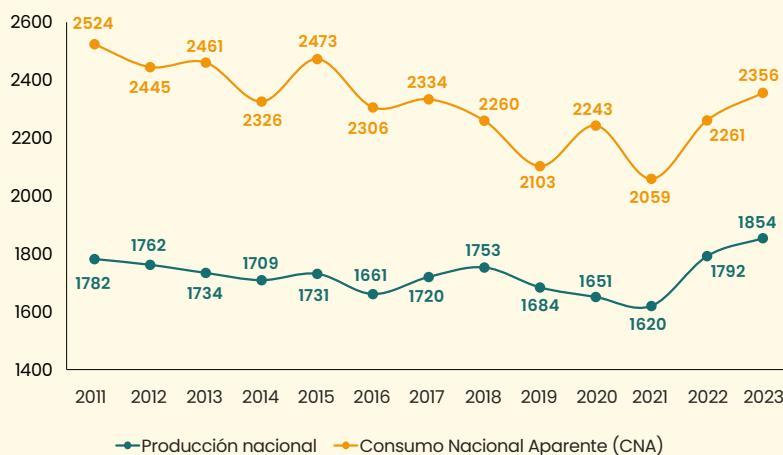
La fabricación de pasta de celulosa en base a papel y cartón reciclado consta de dos etapas. En primer lugar, se mezclan los recortes recuperados y la fibra virgen en agua, obteniendo una masa que luego se separa mecánicamente con aditivos de productos químicos a fin de eliminar residuos y tinta, y finalmente se pasa por secadores. De este primer proceso se obtienen bobinas que, en una segunda etapa, son cortadas para obtener el papel y cartón, a su vez utilizados como bienes intermedios para la fabricación de cajas y envases.

### **3.2. Producción, consumo e importación de papel y cartón: productos finales y reutilización de recortes**

En la Argentina se producen 1,7 millones de toneladas anuales (promedio 2016-2023) de papel y cartón. El comercio exterior juega un rol relevante en el sector, principalmente a través de la importación de productos, mientras que las exportaciones representan un 10% de la producción nacional (170.000 toneladas anuales). Si a la producción se le restan las exportaciones y se le suman las importaciones, se obtiene el consumo nacional aparente (CNA), el cual asciende a

un promedio de 2,24 millones de toneladas por año (2016-2023). La relevancia de las importaciones de papel y cartón queda reflejada en que estas cubren 37% del CNA. En cuanto a la evolución reciente, se aprecia una tendencia decreciente del CNA en el decenio 2011-2021, con una caída acumulada del 17% de punta a punta. Entre 2021 y 2023 el CNA muestra una importante recuperación hasta alcanzar niveles similares al promedio del período anterior. La producción acompañó parcialmente la caída del CNA entre 2011 y 2021, aunque en una proporción menos acentuada y mostrando una leve mejoría en 2017 y 2018. No obstante, a partir de 2022 se observa un notable repunte, alcanzando el valor máximo de la serie en el año 2023.

**GRÁFICO 6.** Producción y consumo nacional aparente –en miles de toneladas–



Fuente: Elaboración propia en base a ACP.

Como tendencia de largo plazo, el material reciclado ha incrementado su participación en la producción industrial a nivel mundial y local, sustituyendo progresivamente a la fibra virgen. Esta tendencia responde a ventajas de costos (vinculado a mejoras técnicas en el tratamiento de desechos de papel y cartón) y ambientales (contribución a la retención de carbono, reducción de emisiones de metano, de consumo

energético y de agua). Según fuentes consultadas del sector industrial, el costo de producción del papel fabricado a partir de recortes es entre 65% y 75% menor al del papel fabricado con fibra virgen. Sin embargo, la participación del recorte reciclado tanto en la producción como en el consumo es inferior en la Argentina respecto del resto del mundo.

El consumo de recortes utilizados como insumo de la producción de papel y cartón asciende a un promedio de 1 millón de toneladas anuales (2016-2023), representando el 59% de la cantidad de papel y cartón producida a nivel nacional y el 46% del CNA (Cuadro 2). De ello se desprende que la tasa de recuperación de los productos de papel y cartón consumidos en el país está en torno al 46%, quedando un importante margen para incrementar la reutilización de papel y cartón y reducir los desperdicios cuyo destino final son basurales o incineraciones.

**CUADRO 2.** Consumo de recortes —en miles de toneladas y en % de la producción nacional y CNA de papel y cartón—

	CONSUMO DE RECORTES		
	CANTIDAD EN MILES DE TN	EN % DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL	EN % DEL CNA
<b>2011</b>	1.127	63%	45%
<b>2012</b>	1.129	64%	46%
<b>2013</b>	1.139	66%	46%
<b>2014</b>	1.153	67%	50%
<b>2015</b>	1.171	68%	47%
<b>2016</b>	1.178	71%	51%
<b>2017</b>	955	56%	41%
<b>2018</b>	986	56%	44%
<b>2019</b>	987	59%	47%
<b>2020</b>	926	55%	41%
<b>2021</b>	1.049	57%	51%
<b>2022</b>	1.101	59%	49%
<b>2023</b>	1.082	60%	46%
<b>PROMEDIO 2016-2023</b>	1.033	59%	46%

Fuente: AFCP.

En cuanto a la dinámica del consumo de recortes, se observa que acompaña la caída del CNA, sobre todo a partir de 2017. Esto se refleja en la relativa estabilidad que presenta la tasa de recuperación (consumo de recortes / CNA) a lo largo de todo el período. Puede interpretarse entonces que el consumo de recortes está determinado por la oferta de material reciclabl, que surge a su vez del CNA de productos finales de papel y cartón (considerando la preponderancia de los recortes provenientes de la recolección local sobre los importados). Por este motivo, en lugar de moverse a la par de las cantidades producidas (lo que indicaría una relación constante entre la cantidad de recortes como insumo de la producción de papel y cartón), su evolución sigue a la del material disponible a ser recolectado, el cual surge del CNA.

Por otra parte, el 94% de los recortes utilizados por la industria provienen de la recolección local (promedio 2016-2023), mientras que solo el 6% restante es cubierto por importaciones. La incidencia de los importados siguió una tendencia creciente entre 2012 y 2019, alcanzando un máximo del 9,4% del consumo total de recortes a nivel local en ese año. Posteriormente la importación cae anualmente hasta tocar un mínimo, en 2023, del 2,7% de los recortes utilizados por la industria. Más adelante se analiza específicamente el rol de las importaciones de recortes en el mercado local.

**GRÁFICO 7.** Cantidad importada de recortes de papel y cartón —en % del consumo local de recortes—



Fuente: Elaboración propia en base a AFCP.

En cuanto a la estructura de las importaciones de recortes, se destacan los recortes de cartón corrugado, con un promedio de 60.000 toneladas en el período 2016-2019. Le siguen en importancia: la mezcla de recortes (12.000 t), los recortes de diarios y revistas (5.000 t) y papel de obra (de impresión, 4.000 t). De esta forma, el principal material producido y recolectado a nivel local es también el principal recorte importado y, por tanto, su evolución determina la trayectoria de la cantidad total importada.

La importación de recortes representa un porcentaje variable del consumo industrial, dependiendo del material utilizado (Cuadro 3). En el caso de los recortes de cartón corrugado, las importaciones ascienden al 10% del consumo industrial, mientras que en diarios, revistas y papel de obra la proporción es levemente inferior (7% y 9%, respectivamente). Por su parte, para la mezcla de recortes, la participación de las importaciones asciende al 15%.

**CUADRO 3.** Consumo e importación de recortes. Año 2019 –en miles de toneladas–

CONCEPTO	IMPORTACIÓN	CONSUMO	IMPORTACIÓN / CONSUMO
TOTAL	93	987	9%
Cartón corrugado	72	736	10%
Diarios y revistas	10	148	7%
Papel de obra	6	66	9%
Mezcla	5	33	15%
Otros	0	5	0%

Fuente: Elaboración propia en base a AFCP.

La provisión interna de recortes de papel y cartón que abastece a la industria local tiene tres orígenes: por un lado, una vía directa desde los grandes generadores industriales y comerciales (como la industria automotriz y supermercados), sin haber sido desechados en la vía pública; por otro, aquellos originados en la recolección callejera

o en los puntos de disposición de los generadores y comercializados a la industria a través de las cooperativas de cartoneros y los galponeros intermediarios; y, finalmente, mediante la reutilización de refiles de fábrica por parte de las mismas empresas generadoras u otros actores de la industria del papel y cartón que adquieren estos materiales. A partir de los datos de la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel (AFCP), se observa que la amplia mayoría de los recortes proviene de la recolección luego de haberse consumido, ya sea de parte de empresas (Grandes Generadores) o de hogares. Así, en el año 2019, el 71% de las 987.000 toneladas de recortes consumidas por la industria de papel y cartón consiste en papel corrugado (66%) y de diario (5%) de “recolección” (Cuadro 4).

**CUADRO 4.** Consumo de recortes. Año 2019 —en miles de toneladas—

TIPO DE RECORTE	MILES DE TN	PORCENTAJE
Corrugado recolección	650	66%
Corrugado refile de fábrica	86	9%
Mezcla diarios y revistas	75	8%
Diario recolección	50	5%
Mezcla	33	3%
Planilla blanca	25	3%
Obra primera sin impresión	21	2%
Revistas	10	1%
Diario devolución	8	1%
Formulario continuo	5	1%
Refiles de color	5	1%
Resto	19	2%
<b>Total</b>	<b>987</b>	<b>100%</b>

Fuente: AFCP.

### 3.3. Análisis del precio interno de los recortes de papel y cartón y el rol de las importaciones

El mercado interno de los recortes presenta un fuerte desbalance entre una oferta relativamente atomizada, con pocos actores de peso, y una demanda muy concentrada. En particular, para los principales materiales recolectados (papel kraft y productos de cartón) existen dos empresas que concentran una elevada proporción de la demanda: Arcor (Zucamor y Cartocor) y Smurfit Kappa. Además, estos actores también tienen acceso al mercado exterior, lo que les permite arbitrar entre el precio interno y el internacional a través de la importación de recortes.

La fibra virgen (“pasta de mercado”) y los recortes de diferentes tipos de papel y cartón operan en el mercado internacional como *commodities*, por lo que tienen un precio internacional conformado en base a las exportaciones e importaciones de un número relevante de países. Esta situación implica que el precio interno se encuentre dolarizado, lo que significa que, por ejemplo, al analizar la evolución del precio interno en pesos del papel kraft<sup>15</sup> se observa que presenta una alta correlación con el precio de paridad de importación o *import parity* (Gráfico 8).<sup>16</sup>

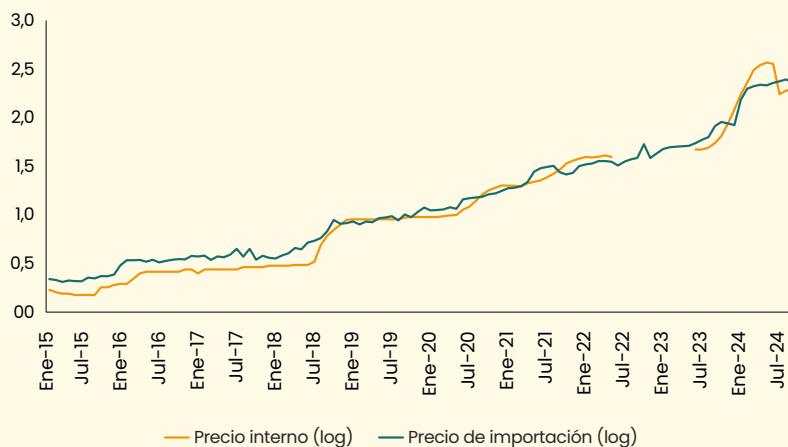
Así, se aprecia que el salto devaluatorio de 2018 generó un encarecimiento del precio del material importado convertido a moneda local, que fue acompañado por el precio local en pesos. Lo mismo ocurrió con el incremento de precios durante el primer semestre de 2020 y nuevamente se verifica esa dinámica durante la devaluación del gobierno de Javier Milei a finales de 2023. Por otro lado, también

<sup>15</sup> Los datos de las importaciones surgen de la base de comercio exterior del INDEC. Se toma la partida arancelaria 470710. Papel o cartón para reciclar “desperdicios y desechos”, de papel o cartón kraft crudo o de papel o cartón ondulado. El precio de importación por kilogramo se obtiene a partir de dividir el monto total de importación (CIF) por la cantidad importada. A este precio se le agrega el 2% de derecho de importación para obtener el precio *import parity*. En cuanto al precio interno, la información surge de la comercialización de las cooperativas de recuperadores urbanos de CABA, la cual presenta un faltante de información entre los meses de mayo 2022 y mayo 2023.

<sup>16</sup> Debido a la elevada nominalidad durante el período bajo análisis, en el gráfico se realizó un reescalamiento logarítmico sobre los datos de precios para permitir una mejor visualización de ellos.

se puede observar que los momentos en que el precio interno supera al *import parity* son muy acotados y, más pronto que tarde, vuelve a acompañar la evolución del precio internacional.

**GRÁFICO 8.** Precio interno y precio de importación del papel kraft, en pesos corrientes (transformación logarítmica). 2015-2024



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y relevamiento propio.

Ahora bien, ¿cuál es el rol que juegan las importaciones en la determinación del precio interno?

Al analizar en detalle la dinámica de los precios interno e internacional en conjunto con las importaciones de recortes de papel kraft durante el período 2015-2024 (Gráfico 9) se observa cómo opera este arbitraje: el precio interno no logra mantenerse sostenidamente por encima del precio de paridad de importación porque se activan mecanismos de compensación. Durante ese período se observan dos etapas diferenciadas: entre comienzos de 2015 y mediados de 2018 el precio interno mostró cierta estabilidad en un valor que oscilaba en torno al 27% por debajo del precio de paridad de importación, al tiempo que las importaciones también mostraban una variabilidad acotada, manteniéndose alrededor de las 2100

toneladas por mes. Luego, entre 2018 y 2024 se abre una etapa de mayor volatilidad, tanto en la relación entre el precio interno y el internacional como en las cantidades importadas de recortes.

Sin embargo, dicha volatilidad presenta algunos patrones que vale la pena señalar: cuando el precio interno supera el de paridad de importación se observa un rápido incremento de las cantidades importadas de recortes (que alcanza picos de más de 11.000 tn por mes, cinco veces más que el promedio mensual 2015-2018). Asimismo, el aumento de las importaciones se ve seguido de una reacción a la baja de la relación de precios, hasta que el precio interno vuelve a ubicarse en torno al 20-25% por debajo de la paridad de importación. Una vez alcanzados estos valores, las importaciones de recortes se contraen, volviendo a valores cercanos a las 2.500 toneladas por mes.

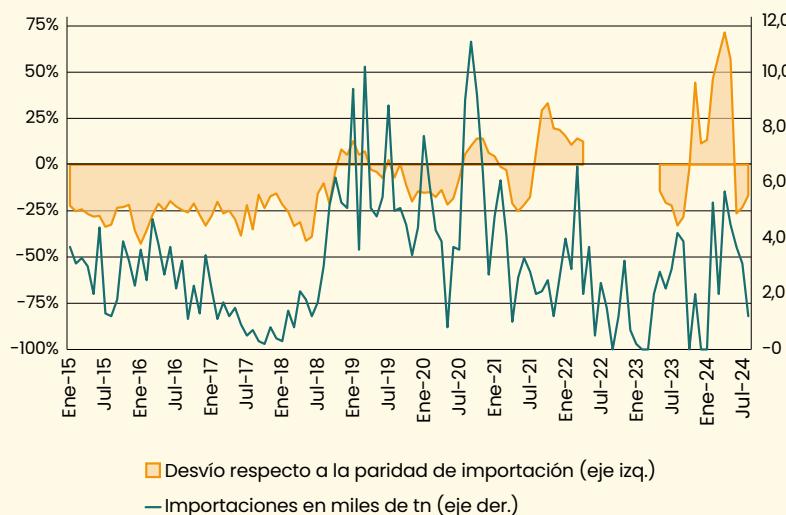
Durante el período 2018-2024 puede observarse cómo se repite esta dinámica de precios y cantidades en varios subperiodos (generalmente asociados a aceleraciones en la nominalidad de los precios): entre mediados de 2018 y comienzos de 2020, nuevamente en el segundo semestre de 2020<sup>17</sup>, otra vez a partir de la segunda mitad de 2021 y, la más reciente, ocurrió desde finales de 2023 hasta comienzos de 2024, cuando los precios internos llegaron a ser un 72% mayores del *import parity*. En todos los casos el aumento de las importaciones de recortes permitió desactivar la suba del precio interno y reacoplarlo al precio de paridad de importación. De esta forma, se verifica que las importaciones establecen empíricamente un techo al precio interno de los recortes.

De la dinámica reciente también puede extraerse la conclusión de que la industria tiene margen para abonar un precio a los cartoneros sustancialmente mayor que el de paridad de exportación.

<sup>17</sup> Durante el año 2020 la pandemia de covid-19 tuvo un fuerte impacto en los mercados de recortes de papel y cartón. En el mercado interno se observó una importante escasez de material reciclado, ya que la caída de la actividad disminuyó la recolección de recortes en general. Al mismo tiempo, según fuentes de la industria local, se produjo un incremento de la demanda de envases y embalajes para cubrir los envíos a domicilio. De este modo, la fuerte contracción de la oferta generó una importante escasez del insumo –con algunos faltantes específicos que llegaron a paralizar las fábricas– y un rápido incremento del precio local de los recortes, que volvió a superar el *import-parity*.

Sin embargo, en la medida que puedan acceder sin restricciones a la importación de residuos, es esperable que el arbitraje de precios siga operando y que el precio interno de los recortes de cartón vuelva a retomar su *equilibrio* en un nivel en torno al 25% por debajo de la paridad de importación.

**GRÁFICO 9.** Importaciones de recortes en miles de toneladas y desvío del precio de recortes de la paridad de importación –en %–. 2015-2024



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y relevamiento propio.

Por otro lado, desde la industria se argumenta que las importaciones cumplen un rol diferente del arbitraje de precios, al permitir el acceso a recortes de mayor calidad que los obtenidos en el mercado local y también a ciertos materiales que no se consiguen internamente (por ejemplo, recortes de papel virgen). Así, cuando el material reciclado que se obtiene internamente no cumple los estándares de calidad que se requieren para la elaboración de ciertos productos, los recortes importados de mayor calidad permitirían reducir el uso de fibras vírgenes. La pérdida de calidad de la fibra durante

el proceso de reciclado obliga a un elevado nivel de descarte, lo que afecta la eficiencia del proceso industrial. En esta línea, la calidad del material reciclado es señalada como uno de los principales problemas para el sector industrial.

Finalmente, entre los determinantes del precio interno del recorte también hay que considerar la incidencia de la logística y la localización geográfica de la oferta. Dado el relativamente bajo precio por kilogramo del material reciclado, la logística de traslado tiene un alto impacto en el costo final del insumo. Por otro lado, si se concentraran geográficamente los oferentes (galponeros, cooperativas y Grandes Generadores) podría ocasionar mayor competencia entre estos actores y tendencia a reducir los precios de los recortes.

En síntesis, en el marco de una cadena de valor dominada por el eslabón industrial concentrado, puede concluirse que el precio interno de los recortes de papel kraft se encuentra estrechamente determinado por el precio internacional. En este esquema, las importaciones responden a diferentes motivos. Por un lado, se vinculan parcialmente con cuestiones cualitativas (calidad y variedad de los materiales); y, por otro, cumplen un rol cuantitativo de arbitraje entre el precio local y el precio de importación.

## 4. Reflexiones finales

El análisis del proceso de recuperación y reciclado de residuos urbanos por parte de las cartoneras y los cartoneros y su inserción en la cadena de valor presentada da cuenta del aporte social del trabajo de esta rama de la EP y el carácter progresivo de la organización en cooperativas insertas en sistemas GIRSU en términos de la mejora de las condiciones de trabajo. Asimismo, se han identificado algunos desafíos para el desarrollo económico del sector, cuya superación implica mejoras en diferentes planos en forma simultánea: la inserción de la EP en la cadena de valor, las condiciones de trabajo para el segmento más vulnerable de la cadena, el impacto positivo

sobre el ambiente y la mejora de procesos para el sector industrial a partir del crecimiento de la cantidad y calidad de sus insumos.

Desde la industria de papel y cartón se ha identificado como una necesidad clave el incremento del volumen y la calidad del material a reciclar. Este aumento impactaría positivamente sobre los costos (por reducción del descarte) y la calidad de los productos finales.

En este sentido, si bien existe un conflicto de intereses entre el eslabón recolector (vendedor de material) y el industrial (comprador), el incremento del material reciclable disponible en el mercado implica un objetivo en común para todos los actores de la cadena productiva. Así, desde el sector industrial se pondrá el trabajo de las cooperativas de recuperadores urbanos, que han logrado mejorar la selección del material reciclable y aumentado la oferta disponible en el mercado. En pos de mejorar la tasa de reciclado resulta importante no solo fomentar la separación en origen —que continúa en un bajo nivel en nuestro país— sino también desarrollar los sistemas de recolección y reciclado. Por ende, el desarrollo de la rama cartonera de la EP supone una funcionalidad específica en la producción de bienes a partir de material reciclado. Esta inserción virtuosa resulta particularmente relevante en el caso de la producción de papel y cartón, dada la importancia de estos materiales en la canasta de reciclado de las cartoneras y los cartoneros y el rol central que cumple el abastecimiento de recortes para reciclar en el proceso productivo.

En este marco, la formación de cooperativas de recolección, clasificación y comercialización de residuos reciclables integradas a la gestión de recolección de residuos en los centros urbanos resulta una alternativa deseable en términos sociales, ambientales y productivos.

Sin embargo, las condiciones de trabajo del segmento de trabajadoras y trabajadores organizados en cooperativas no resultan representativas del amplio universo de no agrupados, que recurren a la actividad buscando un sustento de vida en condiciones de precariedad extrema y sin ningún tipo de reconocimiento por parte del Estado. En este sentido, la identificación de los desafíos ambientales y productivos de la cadena de valor no implica perder de vista la necesidad urgente de atender la situación, cuantitativamente

mayoritaria, de miles cartoneros y cartoneras que recorren las calles y los basurales de las periferias urbanas.

En suma, emergen dos objetivos generales que deberían guiar las propuestas de política pública orientada al sector: i) mejorar las condiciones de trabajo con políticas de asistencia a las situaciones de mayor vulnerabilidad, fortaleciendo los sistemas GIRSU en las localidades más grandes y desarrollando instancias de comercialización para mejorar la inserción en la cadena de valor; y ii) aumentar la tasa de recuperación y calidad de los materiales recolectados, así como ampliar la recuperación a otros materiales que actualmente no son aprovechados en gran parte de los municipios.

# Bibliografía

**BERTELLOTTI, ARIEL, y ANDRÉS CAPPA**, *Recuperación de residuos sólidos urbanos. La rama “cartonera” de la Economía Popular*, FES, agosto 2021. Disponible en [library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18232.pdf)

**CERUTTI, JULIA** (2013). Prospectiva Tecnológica Complejo Celulosa y Papel. En *Análisis Tecnológico Sectorial*, trabajo N° 1. Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación-CIECTI. Buenos Aires.

**CHENA, PABLO** (2017). “La economía popular y sus relaciones fundantes”, *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, editado por Emilio Pérsico *et al.*, Colihue, Buenos Aires pp. 41-62.

**CTEP** –Confederación de Trabajadores de la Economía Popular– (2014). Presentación de Proyecto de Promotoras Ambientales. Disponible en [ctepargentina.org/presentacion-de-proyecto-de-promotoras-ambientales/](http://ctepargentina.org/presentacion-de-proyecto-de-promotoras-ambientales/)

**FERNÁNDEZ MASSI, MARIANA** (2017). “La heterogeneidad del empleo en la Argentina: un análisis a partir de los rasgos productivos y las relaciones sectoriales”, Sara Ochoa y Rosa Román Reyes (coords.), *Población y mercados de trabajo en América Latina. Temas emergentes*. Serie Investigaciones N° 19. México: ALAP, pp. 21-58.

**IDÍGORAS, GUSTAVO** (resp.) (2016). *Análisis tecnológicos y prospectivos sectoriales. Papel y celulosa*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

**LACABANA, MIGUEL** (comp.) (2019). *Economía y ambiente: el subsistema celulosa-papel en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

**LACABANA, MIGUEL, PABLO SCHAMBER y FEDERICO MORENO** (2015). “Subsistemas económicos, territorio y ambiente. El reciclado en el conurbano sur de Buenos Aires”. *Proyección 18. Desarrollo Económico y Sustentable*. Vol. IX, pp. 118-145.

**MALDOVAN, JOHANNA** (2012). “Trabajo, asociatividad y acción colectiva: el caso de las cooperativas de recuperadores urbanos”, *Trabajo y Sociedad* N° 19, pp. 117-131.

**MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN** (2019), Secretaría de Política Económica: Informes de Cadenas de Valor: Forestal, papel y muebles. Año IV, Nro. 14.

**OIT** —Organización Internacional del Trabajo— y **PREALC** —Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe— (1978). Sector Informal: Funcionamiento y políticas. PREALC.

**PAIVA, VERÓNICA** (2013). “Cartoneros, recolección informal, ambiente y políticas públicas en Buenos Aires 2001-2012”, *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 5, nro. 1, pp. 149-158.

**PÉRSICO, EMILIO, y JUAN GRABOIS** (2014). *Organización y economía popular: nuestra realidad*. Buenos Aires: CTEP —Confederación de Trabajadores de la Economía Popular—. Disponible en [www.ctepargentina.org/descargas/1.pdf](http://www.ctepargentina.org/descargas/1.pdf)

**SALVIA, AGUSTÍN** (2009). Mercado de trabajo, distribución del ingreso y reformas liberales en la Argentina: 1990-2003. Un estudio de caso sobre la tesis de la heterogeneidad estructural. IIGG-FCSo-UBA.

**SCHAMBER, PABLO, y FRANCISCO SUÁREZ** (2002). “Actores sociales, cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense”, *Realidad Económica* N° 190, agosto-septiembre.

**SORROCHE, SANTIAGO** (2015). “Gubernamentalidad global y vernaculización en la gestión de residuos. Análisis etnográfico desde la experiencia de cooperativas de cartoneros en el Gran Buenos Aires”. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

**SUÁREZ, FRANCISCO** (2007). “Recuperadores urbanos de residuos (cartoneros), inclusión social y sustentabilidad”. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

**TERRAZA, HORACIO, y GERMÁN STURZENEGGER** (2010). “Dinámicas de organización de los recicladores informales”. Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá.

**UNLP** —Universidad Nacional de La Plata— (2017). Convocatoria al proyecto “Promotoras ambientales para un reciclaje inclusivo”. Disponible en [core.ac.uk/download/pdf/294780968.pdf](http://core.ac.uk/download/pdf/294780968.pdf)

**VILLANOVA, NICOLÁS** (2014). “La organización política de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires: 1997-2012. Aportes para una caracterización en su desarrollo político”, *Cuadernos del Cendes*, Vol. 31, N° 87, Tercera Época, pp. 127-156.

---

**Ariel Bertellotti, Inés Fara  
y Carla Fainstein**

---

## **Capítulo 2**

---

# **SECCIÓN 2**

**La rama textil de la economía popular en  
el Área Metropolitana de Buenos Aires**

## Introducción\*

En esta sección se busca arrojar luz sobre las condiciones de inserción del sector de la economía popular (EP) en la cadena de valor textil, en particular dentro del eslabón de confección de indumentaria. A grandes rasgos, nuestro objeto de estudio son emprendimientos económicos de muy baja productividad, predominantemente autogestivos, que se dedican a la confección de indumentaria y que utilizan medios de producción precarios para realizar actividades productivas y comerciales.

En el primer apartado se realiza un breve recorrido por la historia reciente del sector textil, describiendo las características más significativas de la cadena de valor y las transformaciones más relevantes ocurridas en los últimos años. Dado que la mayor parte de los emprendimientos textiles de la EP se concentran en el eslabón de confección de indumentaria, el segundo apartado se focaliza en las características de esta actividad, identificando los principales actores que la conforman y los diferentes canales de comercialización existentes. En el tercer apartado se realiza una caracterización cualitativa y cuantitativa del sector textil de la EP, exponiendo los resultados del relevamiento. Por último, en el cuarto apartado se sintetizan los resultados obtenidos y se plantean algunas conclusiones.

---

\* Este capítulo es una versión sintetizada y, en los casos en los que fue posible, actualizada, del documento del OCEPP: Ariel Bertellotti, Inés Fara y Carla Fainstein (2019), *La rama textil de la Economía Popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, FES. Disponible en [library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15903.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15903.pdf)

## 1. El sector textil en la Argentina

### 1.1. Breve recorrido histórico

Más allá de atravesar los ciclos de auge y crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el sector textil en el país creció en términos de nivel de producción y cantidad de empleo hasta el año 1975. Sin embargo, la implantación del modelo neoliberal en la Argentina por la última dictadura cívico-militar (1976–1983) trajo aparejadas grandes transformaciones en la industria en general y en el sector textil en particular, que implicaron, en términos generales, su retraimiento y desarticulación (Salgado, 2015a).

La profundización de las políticas neoliberales en el país durante la década de 1990 produjo una profunda crisis en el sector textil, que se vio agravada por el desmantelamiento del régimen de protección y promoción que regulaba específicamente al sector<sup>1</sup>. En este contexto, y “paralelamente al cierre de fábricas, se fue generando un vasto sistema informal de producción que abastece a firmas de todo tipo” (Montero Bressán, 2018: 100). La década de 1990 y la crisis posterior estuvieron signadas, así, por “la reducción y racionalización de la capacidad instalada y el desplazamiento hacia gamas de productos menos transables o más altas, buscando con ello condiciones y precios más remunerativos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2010).

En un contexto de creciente competitividad internacional y crisis en el país, las empresas del sector redefinieron sus modelos de negocios, desvinculándose de la producción directa. Esto se realizó por medio de la subcontratación informal de costureros que abastecen tanto a mercados informales como a marcas y cadenas minoristas y mayoristas (Montero Bressán, 2018). El modelo productivo

<sup>1</sup> A partir de las reformas estructurales del Estado se desarma el “Régimen Textil” que durante décadas había regulado al sector, definiendo precios máximos, retenciones y, a su vez, un complejo de subsidios, financiamientos especiales y reintegros de exportación, entre otras medidas de promoción, que habían generado la instalación de industrias del sector y una amplia sustitución de importaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2010).

surgido de la tercerización se basó, inicialmente, en la contratación de la fuerza de trabajo bajo condiciones de extrema explotación en talleres clandestinos. Esta reconfiguración fue posible en el sector textil por sus características específicas, ya que la producción de indumentaria no precisa de grandes establecimientos para funcionar, sino que puede ser realizada por pequeñas unidades productivas encargadas de la confección, a diferencia de lo que ocurre en otras ramas de la actividad industrial (Ludmer, 2010). Debe precisarse, además, que este “movimiento hacia la informalidad” se dio principalmente en el eslabón de la confección y no así en el hilado y la tejeduría. De esta manera, la producción clandestina no compitió con los segmentos formales de la cadena, sino que le fue funcional (Ludmer, 2010). Cabe aclarar que el trabajo a domicilio fue siempre parte de la cadena de valor del sector textil en la Argentina, pero se profundizó en el contexto de la reestructuración capitalista iniciada en la década de los setenta (Salgado, 2015a).

Con posterioridad al estallido de la Convertibilidad en enero de 2002, el desarrollo del sector textil en la Argentina se caracterizó por el acondicionamiento y reactivación de las instalaciones productivas. Sin embargo, más allá de que la modificación del régimen macroeconómico a partir del año 2002 supuso un impulso para el sector de la indumentaria en términos cuantitativos de producción, no trajo aparejada una transformación en la estructura productiva (Ludmer, 2010).

A raíz de una serie de tragedias en talleres clandestinos de producción textil que tomaron estado público, a partir de 2006 comienza a verificarse una nueva reconversión del modelo del sector. Esto se evidencia en un cambio en la forma de organización del proceso productivo, observándose un pasaje del predominio de talleres de trabajo esclavo a otro de talleres más pequeños y familiares, modelo que prevalece actualmente. A grandes rasgos, este se caracteriza por ser de mano de obra intensivo, estar compuesto por microempresas de una a cinco personas que trabajan *a facon* para intermediarios, por lo general en casas particulares, con máquinas de su propiedad y un elevado nivel de informalidad (Salgado, 2015b).

## 1.2. El sector textil y su cadena de valor en la Argentina actual<sup>2</sup>

De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el empleo en la industria textil cuenta con una serie de particularidades que lo distinguen del resto de las actividades. Se trata de una actividad que presenta un elevado nivel de informalidad (superior al promedio de la economía) y predominio de tareas operativas (con muy baja incidencia de las tareas técnicas y profesionales), cuya contracara se observa en el bajo nivel educativo de los trabajadores. En cuanto a los aspectos demográficos, es un sector con alta tasa de participación de mujeres, y elevada proporción de adultos y mayores de 60 años, lo que da cuenta de la importancia de la experiencia y del oficio dentro de la actividad.

Según la Encuesta Nacional de Grandes Empresas, en el año 2017, nueve de las 500 empresas más grandes del país pertenecían al sector textil (es decir, un 1,8%). Si se considera solo al sector manufacturero (269 empresas), las textiles representaban el 7% del total. Para ese año, el valor bruto de producción (VBP) de esas empresas representaba solamente un 0,5% del total de las 500 empresas seleccionadas por la encuesta. Sin embargo, la actividad ocupó el quinto lugar en el valor agregado industrial durante el período 2004-2018, con una participación del 6,9%.

La cadena de valor del sector textil se compone de distintas etapas que se agrupan en una fase primaria de producción de materia prima y una fase industrial, que incluye la producción de fibras de distintos materiales, la hilandería, la tejeduría y, finalmente, la etapa de confección<sup>3</sup>. La Argentina posee la particularidad de presentar actividad en todos los eslabones de la cadena, a la vez que la producción de las distintas etapas está principalmente destinada

<sup>2</sup> Una caracterización más detallada del sector y de la cadena de valor, con énfasis en el lugar que ocupa la EP, puede hallarse en Ariel Bertellotti, Inés Fara y Carla Fainstein (2019). Para un esquema de la cadena de valor, ver final de este apartado.

<sup>3</sup> En la industria textil argentina, el 40% del valor agregado se origina en la elaboración de productos textiles (fibras, hilados, telas, textiles para el hogar y alfombras), mientras que el restante 60% responde a la confección de prendas de vestir, ya sea de trabajo, de uso cotidiano o ropa interior.

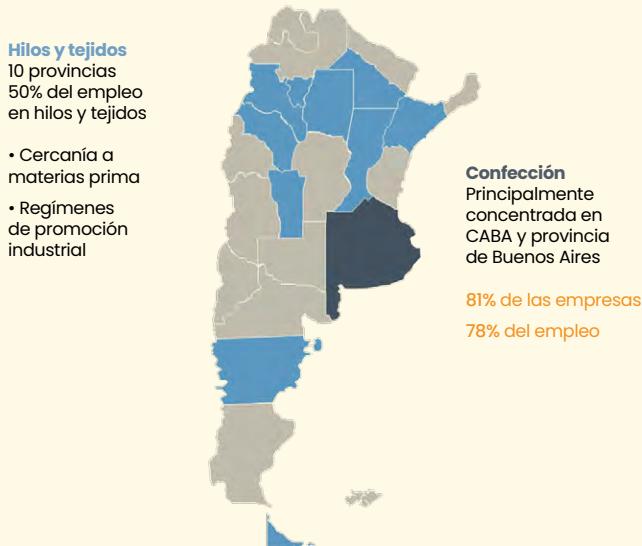
al mercado interno. Las exportaciones tienen un carácter marginal debido a la imposibilidad de competir con los productos estandarizados de origen brasileño y asiático que cuentan con escalas de producción mucho mayores y menores salarios.

A medida que se avanza aguas abajo en la cadena de valor, va disminuyendo el grado de tecnificación y concentración, caracterizándose las primeras etapas industriales por una gran intensidad de capital que funciona como barrera a la entrada para nuevas empresas, siendo las hilanderías el segmento más concentrado. Por el contrario, la etapa de confección, principalmente de prendas de vestir, se caracteriza por ser mano de obra intensiva y es uno de los sectores de la economía que sufre peores condiciones laborales. A su vez, presenta bajas barreras a la entrada y una falta de calificación permanente de la mano de obra.

En cuanto a los datos de empleo, las hilanderías y tejedurías abarcan 62.000 puestos de trabajo registrados en 2023, mientras que en la confección se contabilizan 38.500 empleos registrados para ese mismo año. Sin embargo, el eslabón de la confección presenta uno de los índices de informalidad más altos de toda la industria argentina, por lo que la mayor parte del empleo es no registrado.

**MAPA 1.** Ubicación geográfica de los eslabones de la cadena de valor textil

**Producción Textil**



Fuente: Elaboración propia en base a OEDE y AFIP.

Con relación a la distribución geográfica, existen algunos factores que son determinantes a la hora de explicar la ubicación de las distintas actividades. La producción primaria de algodón se concentra principalmente en las provincias del Chaco, Santiago del Estero, Formosa, Santa Fe y Corrientes. En cuanto a las actividades de hilados y tejidos, su distribución a lo largo del país se explica tanto por los regímenes de promoción regionales, la cercanía a las fuentes de materia prima y la proximidad a las zonas de consumo final. Por último, la producción de indumentaria se encuentra claramente concentrada en la Ciudad y provincia de Buenos Aires, debido a la cercanía con grandes mercados de consumo y marcas de ropa.

El eslabón de la confección incluye indumentaria, textiles para el hogar y textiles técnicos. La confección para el hogar se centra en la producción de sábanas, toallas, mantelería y alfombras, es una

industria mayormente capital intensiva, concentrada y con empresas integradas, que hace uso principalmente de tejidos planos. Estas características las comparte con la confección de textiles técnicos, que son en su mayoría insumos para otras industrias, incluyendo ropa de trabajo y materiales aislantes.

El sector de confección de indumentaria, a diferencia de los otros dos, se caracteriza por la presencia de establecimientos de menor tamaño y es el mayor de los tres en términos de cantidad de empleo. En el caso de la indumentaria, la producción suele estar fragmentada por segmento de la población: niños, mujeres y hombres. La fabricación de prendas de vestir es intensiva en mano de obra, sector con bajas barreras a la entrada por el escaso nivel de inversión por ocupado, por lo cual está compuesto por un gran número de pequeñas y medianas empresas de capitales nacionales. En este segmento el costo de la mano de obra se constituye como el principal factor de competitividad, al ser el de peores condiciones laborales. En la Argentina está principalmente orientado al mercado interno, lo cual lo hace muy dependiente del nivel de actividad económica.

Es en este último eslabón donde se ubica nuestro objeto de estudio, los talleres de confección textil de la EP. Si bien no todo el espectro de talleres que se dedican a la confección puede encuadrarse dentro de este concepto, a raíz de los cambios en la dinámica del sector ocurridos en los últimos veinte años, la EP se volvió un actor indispensable en la cadena de valor. La tercerización de las tareas de confección, resultado de las modificaciones del modelo productivo, impulsó la proliferación de talleres familiares que trabajan ofreciendo principalmente los servicios de costura, y actualmente concentran un gran porcentaje de la confección de las prendas de vestir vendidas en el país. A su vez, algunas de estas experiencias se han nucleado en polos textiles donde se evidencian mejores niveles de organización y condiciones de trabajo. Ambos tipos de unidad productiva serán desarrollados con mayor profundidad y detalle en los apartados siguientes.

**FIGURA 1.** Cadena de valor textil

## 2. El eslabón de la confección de indumentaria en la Argentina

El eslabón de la confección presenta uno de los índices de informalidad más altos de toda la industria argentina, se estima que el 58% del total de los empleos son no registrados (Ministerio de Economía de la Nación, 2022). A su vez, la mayor parte de las personas ocupadas en el sector trabajan en talleres informales que, debido a su condición, no son registrados en las estadísticas oficiales y por lo tanto no se dispone de información cuantitativa fidedigna.

La confección de indumentaria se compone de las etapas que van desde el diseño, la preparación de moldes, corte, costura, avíos, terminación y planchado hasta las posteriores de comercialización y marketing. La gestión y coordinación de estas tareas y la dinámica de vinculación entre los actores del eslabón han mostrado variaciones en las últimas décadas.

Dentro de los cambios más importantes puede mencionarse la reconversión del modelo de talleres de corte esclavista en un esquema con predominancia de talleres familiares más pequeños, junto con la profundización del proceso de desplazamiento de etapas de la producción desde el interior de las fábricas hacia talleres de confección. En ese marco, las tareas de corte y moldería pasan paulatinamente a ser tercerizadas, quedando las marcas únicamente a cargo del diseño, imagen y marketing, actividades que requieren mayores niveles de calificación y son de suma importancia para posicionarse en el mercado y expandir las ventas y determinar los precios. Estas transformaciones, a su vez, fueron posibles a raíz del surgimiento de la figura del intermediario, que pasa a tener un rol protagónico en la articulación del proceso productivo, vinculando a las marcas con el universo de los talleres de confección.

Con relación a la evolución reciente, según datos del informe del Ministerio de Producción y Trabajo del año 2023, el empleo registrado en el sector de confección sufrió una caída del 33% entre 2015 y 2021, lo que implicó una pérdida de 16.140 puestos de trabajo. Luego devino un período de crecimiento en el empleo en el bienio 2022-2023 (+20%), pero no se logró recuperar el nivel de 2015. Por su parte, la producción evidenció una caída más profunda: de 30% en el período 2016-2021 y una leve recuperación de 6% en 2022-2023, lo que implicó una caída acumulada de 25% en el período completo 2016-2023.

## 2.1. Circuitos de comercialización

El sector de confección y venta de indumentaria en el Área Metropolitana de Buenos Aires se encuentra segmentado en tres grandes circuitos: el de mayor grado de formalización, caracterizado por la venta en *shoppings* y negocios habilitados, al que acceden principalmente las prendas de las marcas más importantes; un segmento semiformalizado, que se comercializa en locales con algún grado de habilitación, principalmente en la Avenida Avellaneda del barrio de Flores

y el barrio de Once en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y, finalmente, el circuito de mayor grado de informalidad donde las prendas se comercializan en ferias, fundamentalmente “La Salada”, localizada en el partido de Lomas de Zamora, en el Conurbano bonaerense.

El segmento de mayor formalidad, considerado “de alta moda” está liderado por las marcas que utilizan tecnología de punta y orientan su producción al consumo de la población de mayores ingresos. Estas empresas utilizan mecanismos de diferenciación de producto con el objetivo de acaparar una mayor porción de mercado, estrategia que explica la concentración de las tareas de diseño y marketing, y la contratación de trabajadores con mayor calificación a mayores salarios que en el resto del eslabón.

Por el contrario, los segmentos semiformal e informal se caracterizan por la producción masiva de prendas estandarizadas y sin requerimientos de mano de obra calificada. En la mayoría de los casos no recurren a la diferenciación de productos, los cuales son de media y baja calidad y presentan escaso valor agregado. La competencia se da a partir de precios y su mercado objetivo se concentra en los segmentos de menores ingresos. Se puede establecer la distinción entre estos dos circuitos en términos de la ausencia, en el caso de La Salada, de requisitos formales como facturas y habilitaciones de los establecimientos, entre otros. La producción masiva de prendas estandarizadas es el sector de mayor peso en términos cuantitativos y sus prendas suelen ser revendidas en locales, puestos y ferias de todo el país.

Si bien se observa que la comercialización se divide claramente en distintos circuitos según los niveles de calidad y formalidad, en todos los segmentos las etapas que van desde el corte a la terminación se tercerizan en talleres dedicados exclusivamente a dichas tareas, que son realizadas con bajos niveles de formalización.

## 2.2. Actores del eslabón de confección textil

A continuación, se profundizará en la diferenciación y descripción de los actores que se han ido mencionando y que integran el eslabón de confección textil e indumentaria. Esta caracterización se

basa en los resultados obtenidos durante la realización del trabajo de campo<sup>4</sup>. En primer lugar, se encuentran las marcas de ropa que concentran las etapas de diseño, generación de órdenes de compra y, posteriormente, se hacen cargo del marketing y comercialización de las prendas de vestir. Su producción está orientada al denominado segmento de “alta moda”.

En segundo lugar, los denominados talleristas privados son quienes están a cargo de la producción de la mayor parte de la indumentaria vendida en el país, concentrando las mismas tareas que las marcas, pero para el segmento semiformal e informal. Es decir, que se encargan del diseño, comercialización y distribución de las prendas que circulan en el segmento de producción masiva estandarizada. De esta forma, tienen sus propias marcas para venta al por mayor en la Avenida Avellaneda y en la feria “La Salada” y, a la vez, venden productos terminados a las marcas.

Como se mencionó, tanto las marcas como gran parte de los talleristas privados, tercerizan las tareas de corte, costura y terminación a los talleres informales. La modalidad de tercerización predominante consiste en la producción *a facon*: los talleres brindan los servicios de confección a talleristas privados y marcas, quienes proveen los insumos para la producción. La diferencia entre estos dos actores radica en que los primeros se vinculan de forma directa con los talleres de confección, mientras que las marcas lo hacen a través de los llamados intermediarios o “fabricantes”.

El “fabricante” o intermediario es quien se hace cargo de coordinar la producción, y posibilitar el vínculo entre las marcas y los talleres. Su estrategia comercial consiste en reducir su riesgo empresario a través de una baja inversión fija, pudiendo mantener una alta flexibilidad para adaptarse a los cambios y necesidades de las marcas. Los intermediarios cumplen tres roles que son claves dentro del eslabón de confección: la realización de tareas de logística, el “blanqueo” de la producción no registrada y la financiación.

---

<sup>4</sup> A su vez, encontramos fuertes coincidencias con las caracterizaciones de la bibliografía existente, centralmente las investigaciones de Montero Bressán (2014) y Salgado y Carpio (2015; 2017).

En cuanto a lo primero, se hacen cargo de coordinar la producción con todos los talleres que sea necesario, según la magnitud del pedido de la marca. De esta forma, entregan los insumos a los talleres y, posteriormente, retiran los productos terminados en el plazo acordado, cumpliendo con el esquema de producción *a façón*. En este sentido, su rol es funcional para las marcas ya que estas se ahorran la tarea de coordinar con muchos talleres a la vez (la capacidad de producción de los talleres informales en muchos casos es limitada).

Una vez listas, las prendas son entregadas a las marcas cumpliendo con todos los requisitos legales que estas exigen. Así, los intermediarios llevan a cabo la tarea de “blanquear” la producción a través de distintos mecanismos, como las “fábricas pantalla”, por medio de las cuales facturan la totalidad de la producción realizada en talleres informales (Montero Bressán, 2014). Las marcas utilizan este recurso para desligarse de las responsabilidades legales relacionadas con las condiciones laborales, y transferir el riesgo empresario a los intermediarios.

Por último, este actor cumple el rol de financiación de la producción, absorbiendo el desfase entre los tiempos de pago de las marcas y los requerimientos financieros de los talleres. Esto se debe a que las marcas efectúan los pagos en plazos superiores a los 30 días que, por lo general, no son viables para los talleres de confección.

Cabe mencionar que, si bien los talleristas privados y los intermediarios son actores claramente diferenciados según los roles que cumplen dentro del eslabón, existen algunos casos en los que un mismo actor puede concentrar tareas de ambos. En particular, se observan algunos talleristas privados que, además de contratar los servicios de confección para la producción de sus propias prendas, derivan pedidos de las marcas asumiendo el rol de intermediación.

Finalmente, el actor más significativo desde el punto de vista cuantitativo y, a la vez, el que se halla en peores condiciones, es el de los talleres de confección. *A priori*, se puede distinguir entre las fábricas registradas y los talleres informales, modo predominante de producción del eslabón. Las primeras absorben el 29% de la mano de obra de la confección de indumentaria y se dedican principalmente a la producción para marcas multinacionales de ropa deportiva,

marcas de ropa con altos volúmenes de venta y se presentan en variadas ocasiones a licitaciones públicas (Montero Bressán, 2014). Los talleres informales, por su parte, concentran el 71% del trabajo bajo condiciones de elevada informalidad laboral y realizando tareas de baja calificación, lo que los convierte en el actor más débil de la cadena, aquí se ubican los talleres textiles de la EP.

Aunque gran parte presenta elevados grados de dispersión y fragmentación, existen grupos de confección textil que se encuentran nucleados en polos y cooperativas vinculadas a organizaciones sociales y políticas. La articulación entre cooperativas dio lugar al desarrollo de canales de comercialización directos con las marcas y el Estado. Si bien el volumen de producción así comercializado es aún minoritario, su relevancia es significativa ya que se logra evitar el circuito de intermediarios y talleristas privados, lo que redunda en mejoras de los ingresos percibidos y en las condiciones de negociación.

### 2.3. La EP en el eslabón de confección

Los talleres de confección textil de la EP se localizan mayoritariamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires y absorben, en gran medida, las tareas de confección de indumentaria de todo el país. Retomando la definición conceptual de la EP, se trata de experiencias predominantemente autogestivas de trabajadores por cuenta propia –individuales o asociados–, con medios de producción propios. A su vez, trabajan mayormente en condiciones precarias y sin derechos laborales básicos.

En el eslabón de confección textil, la EP posee una particularidad por la que se destaca respecto del resto de las ramas de la EP y que fue presentada anteriormente a partir del concepto *subordinación heterogénea* (ver capítulo 1). Los talleres de confección textil están totalmente integrados en la cadena de valor: la mayor parte de la ropa producida en la Argentina se confecciona en estos talleres que concentran las tareas que tanto marcas como talleristas privados optan por tercerizar para reducir costos y aumentar sus márgenes de rentabilidad.

Dentro del eslabón de confección, la EP se concentra principalmente en la costura, mientras que las tareas de corte, estampado y terminación suelen realizarse en fábricas registradas del sector privado. A partir de las entrevistas realizadas en polos textiles de la EP se observa que el 81% de los trabajadores de la muestra se dedican como actividad principal a la costura, el 9% a corte, 6% a estampado y un 4% a la terminación de prendas.

La rama textil de la EP comprende distintas formas de organización y niveles de desarrollo que dan lugar a un gran número de experiencias con características particulares. A la luz de las situaciones que se encontraron en el trabajo de campo, se distinguen dos categorías a fin de organizar el análisis: la EP dispersa y los grupos que se encuentran nucleados en organizaciones (EP organizada).

La EP dispersa está constituida por experiencias productivas de pocos integrantes, que no se encuentran encuadradas en ninguna forma de organización colectiva. En su mayoría funcionan en casas particulares y sus integrantes están unidos por lazos familiares o pertenecen a la misma comunidad. Los talleres familiares son la forma predominante de confección de indumentaria, tanto del segmento de comercialización registrado como del no registrado, produciendo para las marcas (a través de intermediarios), para talleristas privados y, en menor medida, para la venta directa en ferias.

Por otro lado, la EP organizada se compone de experiencias productivas que se nuclean en polos textiles y articulan con otros emprendimientos de la rama o región. A su vez, se encuentran vinculados con agrupaciones sociales y políticas. En la mayoría de los casos, estas experiencias se constituyen como cooperativas y se encuentran nucleadas dentro de la UTEP.

Con relación a los esquemas de comercialización establecidos previamente, los talleres textiles de la EP pueden insertarse en la cadena de valor principalmente a través de cuatro circuitos: los intermediarios, los talleristas privados, mediante la autogestión de la comercialización por parte de cooperativas de la EP organizada y, recientemente, a través del desarrollo de una marca propia por parte de la Federación de Cooperativas de Costureros. Los intermediarios son la principal forma de inserción, teniendo vínculo directo con los

responsables de los grupos de producción, ya sea dentro de los polos o en la EP dispersa. En el segundo caso, los talleristas privados contratan los servicios de los talleres de confección de la EP dispersa o de los polos de forma directa, sin participación de intermediarios, para realizar las tareas de costura en la producción de ropa estandarizada de marca propia (por lo general, de menor calidad que las marcas de primera línea).

Con relación a los canales de comercialización directos con las marcas y el Estado que vienen desarrollándose desde la EP organizada, se trata de contrataciones públicas (en su mayoría para la producción de guardapolvos) y ventas a las marcas de ropa. Estos trabajos requieren gran labor de coordinación entre diversos talleres textiles para alcanzar la escala mínima que demandan este tipo de ventas. Como contrapartida, por lo general, están mejor pagos que los encargados a través de intermediarios o talleristas privados. Por otro lado, desde la Federación de Cooperativas de Costureros a partir de 2023 se comenzó a implementar un punto de venta digital de la marca de ropa y accesorios Carpincho, permitiendo una forma de comercialización directa para los talleres de la EP.

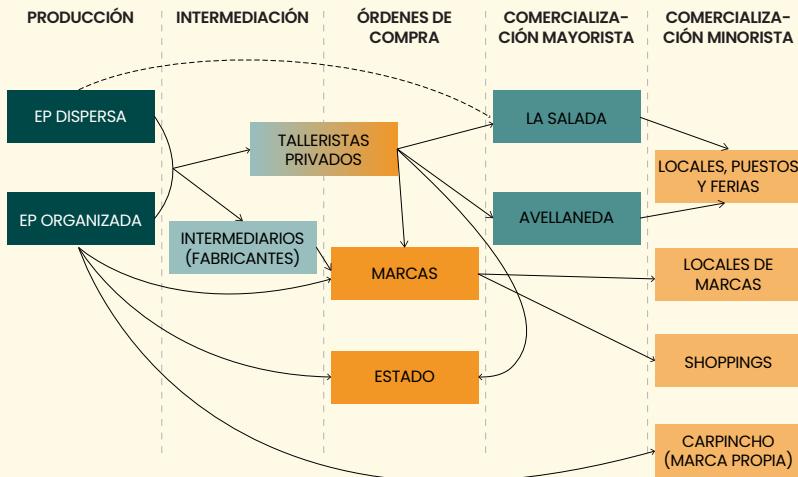
Finalmente, también existen talleres de la EP que, de forma independiente, producen prendas por su cuenta y luego comercializan su producción en ferias del circuito informal sin integrarse con otros actores de la cadena de valor. Aunque la vigencia de esta modalidad de producción y comercialización fue ratificada en las entrevistas con referentes y participantes del sector, no fue captada en el relevamiento realizado, ya que la totalidad de los trabajos de la muestra consisten en servicios de confección para terceros. Esto es un claro indicador del grado de integración que presenta la rama textil de EP en la cadena de valor y el rol marginal que ocupa la producción autónoma.

En las entrevistas realizadas<sup>5</sup> se relevó que, si bien las contrataciones directas de las cooperativas con marcas y el Estado

<sup>5</sup> El trabajo de campo se realizó en 2019, por lo que el canal de comercialización a través de la marca propia Carpincho, implementada a partir de 2023, no está reflejada en los resultados obtenidos.

representan el 20% del total de prendas producidas, generan el 31% de los ingresos de los grupos en el período bajo análisis. La mayor gravitación de los ingresos de estas ventas se explica por los precios más altos que se obtienen en las contrataciones directas con relación a la producción destinada a intermediarios. En efecto, cuando se analiza el *spread* de precios para productos comparables, se observa que los trabajos de contratación directa se pagan un 50% por encima de los trabajos obtenidos a través de los restantes canales de comercialización. Sin embargo, esta modalidad de venta presenta algunas desventajas; como ya se mencionó, los plazos de pago de las marcas y el Estado suelen ser mucho mayores a los de los intermediarios, a lo cual se suma la complejidad involucrada en la realización de este tipo de acuerdos comerciales por el elevado número de grupos que deben trabajar mancomunadamente. Por estos motivos, para las cooperativas no es posible cubrir con estas ventas las necesidades económicas de los grupos y, por lo tanto, constituyen un complemento a los ingresos que obtienen mediante los canales de intermediación (intermediarios y talleristas privados).

Con relación a los circuitos de comercialización, el principal destino de las prendas en las cooperativas relevadas es el segmento de las marcas (a través de intermediarios y de las contrataciones directas), pues absorbe el 38% de las ventas. En segundo lugar, el 24% de la producción tiene como destino los locales de la Avenida Avellaneda en la ciudad de Buenos Aires y el 22% corresponde a compras del Estado. Entre los grupos relevados, un 8% de las prendas tuvieron como destino clientes finales —camperas para egresados y uniformes escolares y de trabajo—, mientras que apenas un 5% de los trabajos estaban destinados a ser comercializados en ferias informales. En cuanto a los plazos de pago, se observa que los grupos entrevistados priorizan los plazos más cortos. El 42% de los trabajos relevados fueron abonados en un plazo de 48 horas de entregado el producto terminado, mientras que un 29% se pagaron dentro de los 15 días siguientes y el 30% a un plazo mayor.

**FIGURA 2.** Circuitos de comercialización de indumentaria

### 3. Eslabón de confección de la EP

La actividad textil de la EP se realiza en casas particulares (EP dispersa) y en polos textiles (EP organizada), siendo ambas experiencias resultado de un mismo proceso de cambios en la estructura organizativa del eslabón. Como se planteó, las transformaciones del modelo productivo durante la década del noventa y, principalmente, el cierre masivo de empresas de confección, condujeron a la tercerización de etapas de producción que fueron desplazadas desde el interior de las fábricas hacia talleres informales. De esta forma, se sentaron las bases para la generalización de un modelo de trabajo informal que existía previamente en menor escala. A su vez, también contribuyó a su consolidación una fuerte corriente de inmigración, principalmente boliviana, que se incorporó al trabajo en estos talleres.

El modelo de producción en talleres informales puede dividirse, entonces, en dos etapas, la primera de ellas con una predominancia de talleres de corte esclavista, más conocidos como “talleres

clandestinos”; y, una segunda etapa, signada por la producción en talleres familiares, integrados por grupos más reducidos de entre una y cinco personas. La bibliografía consultada y algunos de los entrevistados encuentran el punto de inflexión del modelo a raíz de una serie de tragedias, entre las que se destaca el incendio de un taller clandestino ocurrido en el año 2006 en la calle Luis Viale, barrio de Caballito, en la ciudad de Buenos Aires (diario *Clarín*, 31/3/2006). La visibilidad en los medios públicos de estos sucesos impulsó un mayor control y fiscalización estatal que se verificó en allanamientos y clausuras masivas de este tipo de talleres. De esta manera, se dio paso a una etapa de reconversión del modelo productivo en la que los llamados “talleres clandestinos” comenzaron a verse desplazados y se extendió la forma del “taller familiar” (EP dispersa). A lo largo de este proceso, algunos emprendimientos conformaron grupos más grandes y cooperativas, y comenzaron a vincularse con organizaciones sociales y políticas, dando origen a las experiencias identificadas con la EP organizada.

En términos generales, el modelo productivo actual presenta muy bajo requerimiento de capital, lo que explica su alto nivel de atomización en grupos de trabajo chicos —en su mayoría de menos de seis personas— integrados por trabajadores y trabajadoras de baja calificación. Las máquinas más utilizadas son las overlock, rectas y collaretas. Es un sector mano de obra intensivo —la relación técnica entre operarios y máquinas es prácticamente de un costurero/a por cada máquina de coser—, por lo que la calidad de la producción está fuertemente vinculada a la habilidad y la experiencia de las y los costureros.

### 3.1. Economía Popular organizada<sup>6</sup>

Luego de las tragedias de 2006 y los sucesivos allanamientos en talleres, se desencadenó un proceso de organización y movilización encabezado por la colectividad boliviana, en el cual grupos de costureros y costureras comenzaron a articular con organizaciones sociales y políticas, como el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y el Movimiento Evita. De esta confluencia surgen los primeros polos textiles, espacios de trabajo habilitados, registrados y formalizados bajo la forma de cooperativas. La habilitación y formalización de los espacios fue un hecho de gran relevancia, ya que les permitió a las y los trabajadores no quedar expuestos a allanamientos permanentes con la consecuente pérdida de materias primas, herramientas de trabajo y mercadería. A su vez, el hecho de diferenciar el espacio de trabajo y el de vivienda implicó una conquista en términos de calidad de vida para las familias, reduciendo los riesgos que implica tener un taller de trabajo en una casa no habilitada para tal fin. Por otro lado, la articulación con las organizaciones sociales favoreció el acceso de las y los costureros nucleados en cooperativas a transferencias de ingresos como fue el Salario Social Complementario (SSC). De esta manera, se fueron abriendo cada vez más polos textiles y profundizando los grados de organización e integración entre los grupos de costureros y costureras.

Un polo es un espacio común en el cual trabajan las y los costureros de la EP organizada. Conforma la unidad administrativa mínima y, en la mayor parte de los casos, se constituyen en cooperativas. El 64% de los polos entrevistados ya adoptaron la figura legal en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)

<sup>6</sup> El trabajo de campo se realizó en polos textiles vinculados a la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), localizados en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tanto de la Ciudad de Buenos Aires como del Conurbano bonaerense, entre mayo y septiembre de 2019. El relevamiento cuantitativo abarcó 19 polos textiles que forman parte del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y uno vinculado al Movimiento Evita, ambas organizaciones nucleadas en la UTEP. La selección de la muestra se realizó con el criterio de considerar polos localizados en diversos distritos del área geográfica que concentra la mayor parte de los establecimientos de confección textil (AMBA). A su vez, los casos seleccionados presentaban diversos grados de antigüedad y organización interna, lo cual permitió enriquecer el análisis en términos de evidenciar la heterogeneidad de problemáticas y situaciones existentes.

o tienen su matrícula en trámite, mientras que el 36% restante aún no inició el proceso. A su vez, el espacio en el que se desarrolla la actividad productiva suele contar con habilitación municipal, lo que constituye una particularidad que diferencia a estas experiencias de gran parte de los demás sectores de la EP.

En un polo pueden trabajar entre 10 y 40 personas, desarrollando las diferentes tareas que componen la confección de indumentaria. De acuerdo con el relevamiento realizado, la EP se concentra principalmente en la costura, teniendo presencia, en menor medida, en las demás actividades (corte, estampado y terminación). A su vez, una característica central observada fue la elevada heterogeneidad de las prendas producidas entre distintos polos y a lo largo del tiempo. Esto se relaciona con factores como los cambios en la moda, la estacionalidad y la elevada variedad de prendas existentes, características propias del sector de indumentaria. En este sentido, en la muestra no se registraron polos que se especializaran en la confección de un cierto tipo de prendas.

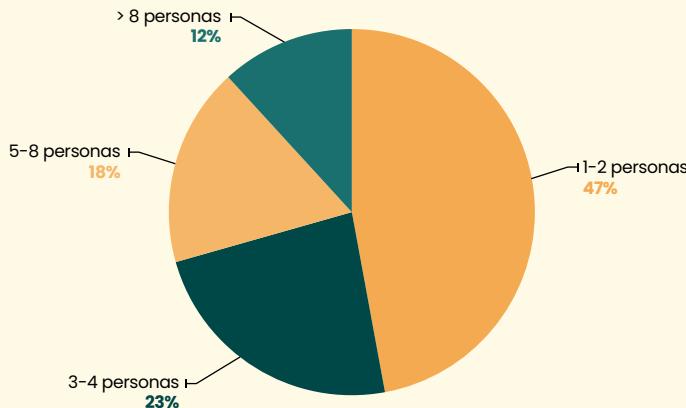
Para la organización interna de los polos, las cooperativas realizan asambleas con periodicidad mensual donde se tratan principalmente aspectos de la convivencia y otros de carácter general como reparaciones del local y cuestiones administrativas de la cooperativa. De esta manera se establecen ciertos acuerdos básicos que definen un piso común con respecto a los horarios de trabajo, la ausencia de niños y niñas en el lugar de trabajo y las formas de pago de los gastos comunes. A su vez, pueden convocarse asambleas extraordinarias para tratar temas importantes como, por ejemplo, la coordinación de producciones que involucren a todos los trabajadores y trabajadoras del polo.

La mayor parte de la actividad económica no se realiza de forma unificada dentro del polo o cooperativa, sino que las unidades productivas (UP)<sup>7</sup> son los *grupos*. Estos están conformados por un número variable de personas –entre una y quince– que organizan

<sup>7</sup> Unidad productiva: unidad mínima de decisión autónoma, instancia en la que se definen las estrategias de producción, comercialización y financiación de una actividad económica.

su trabajo y estrategias de producción con independencia del resto de los integrantes del polo. Es decir que, si bien coexisten dentro de las mismas instalaciones y se constituyen colectivamente en cooperativa, es hacia el interior de los grupos donde se resuelven los aspectos económicos y productivos de la actividad. Incluso, algunas cuestiones básicas de la convivencia que no logran zanjarse a nivel general del polo recaen en la organización interna de cada grupo. Esta falta de integración tiende a ser más preponderante en los polos recientemente conformados y, a medida que se consolidan los vínculos entre participantes, se observa un crecimiento en la integración productiva. Así, se han llegado a realizar experiencias de integración entre polos con 20 cooperativas coordinando la producción para cubrir un mismo pedido. No obstante, la atomización de los grupos sigue siendo una característica distintiva del sector.

Según se desprende de las entrevistas, los grupos suelen estar conformados por integrantes de una familia o personas de la misma comunidad que, en muchos casos, ya integraban la EP dispersa previamente a su ingreso al polo. Eso explica la existencia de similitudes entre ambas experiencias de organización. Su ingreso a las cooperativas se da en el marco de una búsqueda de mejores condiciones económicas y laborales, pero, a su vez, implica mayores niveles de articulación con otras unidades productivas. A partir de su incorporación a los polos, los grupos más pequeños tienden a articular entre sí en un proceso de integración que deviene en grupos más numerosos y mejor organizados. Sin embargo, este proceso suele demandar cierto tiempo para fortalecer la confianza entre las personas (al momento de realizar el trabajo de campo, el 47% de las UP de la muestra se correspondía a grupos de una o dos personas), por lo que se observa principalmente en los polos de mayor antigüedad. En estos casos, son dichos grupos los que tienden a asumir con más preponderancia las tareas de gestión de las cooperativas.

**GRÁFICO 1.** Grupos y cantidad de integrantes

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

El nivel de organización interna de los grupos es relativamente bajo. La división del trabajo consiste en el reparto de las diferentes operaciones de costura<sup>8</sup>, quedando las tareas de coordinación, supervisión y negociación con clientes a cargo de un jefe o jefa de grupo, que suele ser alguien con mayor experiencia en la actividad. Pese a la relevancia de estas tareas para el correcto funcionamiento de la actividad, el 86% de los grupos entrevistados no destina un monto para cubrir la remuneración de actividades de gestión y administración. Por lo tanto, los jefes de grupo deben además cumplir con sus horas de costura para poder garantizar sus ingresos, al igual que el resto de los y las costureras del grupo. Esta situación es advertida como problemática en algunas de las entrevistas, en la medida en que implica que se resta atención a este tipo de tareas.

En este mismo sentido, ninguno de los grupos entrevistados manifestó llevar registros organizados de ingresos y egresos: el 67%

<sup>8</sup> Se distribuye el ciclo de operaciones de producción de la prenda de manera que cada costurero realiza una tarea diferente en lugar de completar cada prenda, lo que obligaría a cambiar de máquina para cada costura.

mantiene algún grado de registro informal (cuadernos no correlativos y/o remitos de los clientes), mientras que un 33% no genera ningún registro económico de la actividad. De la misma manera, tampoco se elaboran presupuestos para los diferentes trabajos. Esto les impide tener información de la evolución de la actividad, realizar comparaciones entre opciones, o saber con cierta precisión el nivel de ingresos que están percibiendo.

Con relación a la distribución de los ingresos obtenidos por las ventas, pueden observarse distintas modalidades. Algunos grupos establecen un excedente para reparaciones e inversiones, mientras que otros reparten la totalidad de lo ingresado, una vez descontados los gastos corrientes. El criterio de distribución puede ser según horas trabajadas, según el número de prendas realizadas o, en algunos casos, a partir de la determinación de retribuciones específicas para cada tarea. Sin embargo, en todos los casos prima el horizonte de lograr una distribución igualitaria entre las personas que conforman el grupo, sea cual sea la metodología utilizada.

Debido al bajo valor de mercado de los bienes de capital de la actividad de costura, se observa que las máquinas son mayoritariamente propiedad individual de los integrantes de los grupos, adquiridas generalmente previamente a su ingreso al polo para trabajar de forma independiente en la EP dispersa. También existen algunos casos en los que el grupo adquiere máquinas o bienes de producción en forma colectiva para ser utilizados por todos sus integrantes. Por último, en menor medida, las cooperativas se organizan para comprar algún bien de capital más oneroso que queda a disposición de todos los grupos que participan. En la muestra relevada, el 81% de las máquinas pertenecen a alguno de las y los costureros, el 17% son propiedad compartida de los integrantes de un grupo y el 3% fueron adquiridas por la cooperativa para uso de todos los grupos del polo.

Cabe mencionar que, para el caso de las tareas de estampado, suele suceder que los grupos se ven obligados a alquilar las máquinas, ya que no cuentan con capital suficiente para adquirirlas. Por su parte, según la información recabada, en los grupos especializados en las tareas de costura esta práctica es poco usual. Solo 17% de los grupos

entrevistados había alquilado —esporádica y ocasionalmente— alguna máquina (principalmente collaretas) en el último año.

Según lo manifestado en las entrevistas realizadas, formar parte de una cooperativa implica una serie de beneficios de relevancia para los costureros y costureras. En primer lugar, el hecho de trabajar en espacios habilitados para la actividad productiva y con la capacidad de emitir facturas les garantiza mejores posibilidades de acceso al segmento de comercialización formal. Esto se debe a que la indumentaria que allí se vende se encuentra más expuesta a la fiscalización por parte de diversas áreas del Estado, lo que obliga a las empresas que operan en este circuito a trabajar con proveedores que presenten mayores grados de formalización.

En segundo lugar, desde la organización gremial que representa a los polos (UTEP), se promueve y proporciona la asistencia técnica necesaria para que las personas que integran las cooperativas se inscriban en el monotributo social y cuenten con los beneficios del salario social complementario (SSC). De esta forma, acceden a una prestación de salud —obra social del monotributo—, aportes jubilatorios y, a su vez, cuentan con la posibilidad de mantener ciertos niveles de ingresos en los períodos de inactividad, se deba esta a enfermedad o vacaciones. Según el relevamiento realizado, en 2019 el 80% de las personas que formaban parte de los polos estaban inscriptas en el monotributo social y el 87% percibía el SSC. A su vez, el fortalecimiento de los polos y la inclusión del componente “Nexo” en el programa Potenciar Trabajo (ver capítulo 3), que consistía en el cobro de dos SSC, permitió que, en los últimos años, cada cooperativa contara con un comedor propio, evitando que la alimentación tuviera que resolverse individualmente por parte de las y los costureros.

En tercer lugar, como se mencionó, las cooperativas más avanzadas comenzaron a desplegar estrategias de comercialización directa con el Estado y las marcas, sorteando el rol del intermediario. El fortalecimiento de las cooperativas permitió seguir reduciendo el peso de los intermediarios en la comercialización, aumentando el acceso de los grupos de costureros a nuevas marcas e incrementando los ingresos percibidos. Asimismo, a partir

de 2023 la Federación de Cooperativas de Costureros comenzó a comercializar en forma directa a través de la marca Carpincho, lo que constituye un acceso directo al eslabón de comercialización. La combinación de todas estas estrategias representa beneficios tangibles tanto en la cantidad de ventas, como en los ingresos obtenidos, al eliminar los costos asociados a la negociación con intermediarios y talleristas privados.

Por último, la incorporación a un polo les garantiza a los grupos un mayor poder de negociación frente a los intermediarios. La pertenencia a un colectivo organizado permite disuadir comportamientos oportunistas por parte de algunos actores que normalmente se aprovechan del relativo aislamiento y las condiciones precarias en las que trabajan los talleres de la EP dispersa.

En términos generales, el acceso a mejores condiciones de comercialización y la percepción del SSC permite a los costureros y costureras que participan de las cooperativas elevar sus niveles de ingreso. Así, pueden reducir las horas de trabajo a una jornada de menos de 10 horas diarias y disponer de más tiempo para estar con sus familias y realizar actividades de ocio, a diferencia de lo que ocurre en la Economía Popular dispersa. El 60% de los grupos relevados afirmó tener un horario fijo y trabajar entre 8 y 10 horas por día. Cabe destacar que este incremento del tiempo libre fue un aspecto muy valorado por parte de las y los entrevistados.

Otros beneficios que, en teoría, podrían desprenderse de la concentración espacial de los grupos, como la mayor circulación de información, la compra de insumos en forma colectiva y el abordaje conjunto de trabajos de mayor envergadura. Si bien es posible encontrar algunos ejemplos de este tipo de articulaciones, en la mayor parte de los casos las personas que trabajan dentro de un mismo polo no comparten información sobre precios, clientes, oportunidades, etc., lo cual limita su integración productiva.

Durante la pandemia de COVID-19 se produjo un fuerte crecimiento en la cantidad de polos textiles de las organizaciones sociales, así como su capacidad de gestión y organización. Este crecimiento estuvo, en parte, impulsado por las limitaciones de circulación establecidas por las medidas sanitarias, que dificultaban el

acceso de los intermediarios a los talleres familiares, ubicados en casas particulares dispersas en el territorio, a diferencia de los polos, que permitían concentrar los encargos a varios grupos simultáneamente. Así, los 20 polos textiles que se habían relevado en el trabajo de campo realizado durante el año 2019, crecieron a más de 50 para 2023, la mayor parte de ellos ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Conurbano bonaerense y en el Gran La Plata (en el polígono industrial de Berisso la Federación de Cooperativas de Costureros obtuvo un espacio en comodato que tiene capacidad para albergar 120 costureros y costureras). También se abrieron experiencias en otras provincias como Córdoba, Jujuy, Corrientes y Entre Ríos.

Con el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2023 se produjeron algunas modificaciones que afectaron negativamente al sector de la confección y, en particular, a los polos textiles. La apertura de importaciones, sumada a la contracción de la demanda producto de la crisis económica tuvo un efecto muy negativo en la producción y las ventas, que referentes de los polos estiman en una baja superior al 20%. Por otro lado, la sostenida pérdida de poder adquisitivo del SSC ocurrida durante el primer semestre de 2024 acentuó la caída de los ingresos de los costureros en un contexto sumamente adverso.<sup>9</sup> Así, la caída en las ventas, la reducción de los ingresos y los elevados costos fijos de mantener un polo fueron desequilibrando la ecuación de los grupos y abriendo una etapa de repliegue en la que una parte de los costureros comenzó a abandonar los espacios colectivos para volver a trabajar en sus hogares.

<sup>9</sup> El congelamiento del SSC y la desaparición del “Nexo” también imposibilitó, en muchos casos, la continuación de la tarea de los comedores que se habían ido incorporando en los polos en el último tiempo. Desde el sector se plantea que esta situación agrava la desigualdad de género en el reparto de las tareas, ya que en muchos casos son las mujeres las que, además de cumplir con las horas de trabajo textil, se encargan de resolver la cuestión alimentaria.

### 3.2. Indicadores cuantitativos del sector textil de la EP organizada

Tal como se expuso a lo largo del informe, una característica de los polos textiles es el papel secundario asignado a las tareas de administración y gestión. En este sentido, no existe un registro sistemático de datos y series estadísticas de producción, costos y otras variables relevantes de la actividad. Por este motivo, para el trabajo de campo se diseñó e implementó un dispositivo de relevamiento que permitiera construir los principales indicadores del sector en general y de cada polo en particular. Cabe mencionar que, como objetivo complementario de este trabajo, se les brindó a los polos esta herramienta de manera que pudieran desarrollar registros sistemáticos para mejorar el seguimiento de la actividad y la toma de decisiones.

A continuación, se presentarán los resultados correspondientes a observaciones específicas durante el trabajo de campo. A fin de evitar una distorsión en los indicadores elaborados, se excluyen los datos referidos a tareas de corte, estampado y terminación por ser actividades de menor relevancia económica, más irregulares y esporádicas, y con menor disponibilidad de información. De esta forma, los datos presentados en el próximo apartado refieren exclusivamente a los grupos de trabajo de costura, actividad principal de los polos textiles.

#### 3.2.1. Volumen de producción, ingresos y utilización de la capacidad instalada

El sector de la confección textil presenta una marcada estacionalidad debido a los cambios de las modas y la indumentaria por estación. Esta situación se refleja en la variabilidad de la utilización de la capacidad instalada (UCI) captada en el relevamiento realizado en 2019. La UCI obtenida por el relevamiento fluctuó entre 61% y 93%, según el momento del año, lo que da cuenta de la fuerte volatilidad de los ingresos de los costureros. De allí se pone de manifiesto el rol importante que cumplía el SSC estabilizándolos.

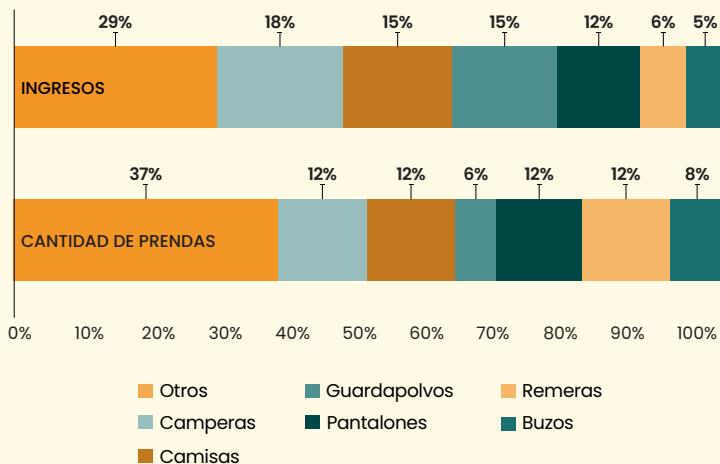
**GRÁFICO 2.** Utilización de capacidad instalada<sup>10</sup>

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

A su vez, la canasta de productos confeccionados en los polos textiles relevados presentaba una alta variabilidad, característica del sector de indumentaria. En este sentido, no se encontraron grupos ni polos que se especializaran en un cierto tipo de prendas. Por el contrario, una característica central observada fue la elevada heterogeneidad de las prendas producidas y el nivel de variabilidad que presentan entre distintos polos y a lo largo del tiempo (debido a la estacionalidad de la demanda, rotación de clientes y por cambios de la moda).

**10** La diferencia significativa entre junio y septiembre de 2019 se debe a que este último mes capta el inicio de la temporada primavera-verano, lo que supone un incremento estacional en la actividad productiva del sector.

**GRÁFICO 3.** Canasta de productos. En porcentaje de la cantidad de prendas y del ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

### 3.2.2. Ingresos, costos y excedente

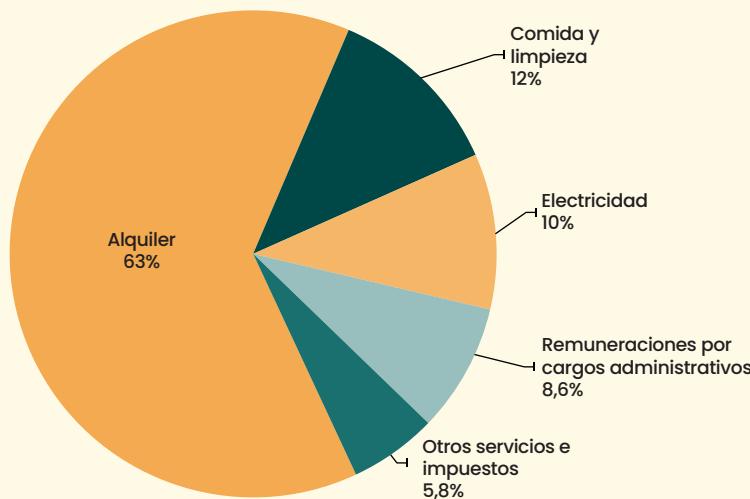
En este apartado se exponen los principales indicadores económicos, de acuerdo con los resultados obtenidos por el relevamiento de 2019, para el caso de un “polo textil representativo”<sup>11</sup>. Asimismo, la información de la estimación se presentará para las UCI de 61% y 93% captadas en el relevamiento.

El margen bruto (ingreso por ventas menos costos variables) es elevado, oscilando entre el 97% y el 98% de las ventas (lo cual refleja la modalidad de trabajo *a façon*, en el que los costos variables se componen principalmente de insumos consumibles, como agujas e hilos, o fletes). Por su parte, los costos fijos representan entre 17%

<sup>11</sup> El “polo textil representativo” refiere a una construcción teórica, es decir que los datos presentados no reflejan la situación de un polo particular, sino que son una estimación basada en información de cantidad de integrantes, costos, producción y ventas, obtenidas del relevamiento de la totalidad de la muestra. Así, el *polo representativo* se compone de 22 integrantes –de los cuales 19 perciben un SSC– que dedican un máximo de 50 horas de trabajo por semana.

y 26% de las ventas, según el nivel de UCI. Estos se componen del alquiler del establecimiento (63% de los costos fijos), y otros gastos de menor magnitud: comida y limpieza, energía eléctrica, remuneraciones por cargos administrativos y otros servicios e impuestos. Por último, el excedente económico, que en este caso se trata de la remuneración de las y los trabajadores<sup>12</sup> se encuentra entre el 72% y el 80% de las ventas.

**GRÁFICO 4.** Composición de los costos fijos



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

Así, el ingreso medio mensual de las y los trabajadores de las cooperativas se compone del excedente económico calculado anteriormente (ingresos por ventas netos de costos variables y fijos) y del complemento del SSC. Como se observa en el Cuadro 1, cuando el polo se encuentra operando en valores máximos de la capacidad

<sup>12</sup> Al operar bajo la figura de cooperativas, los ingresos que perciben las y los asociadas son retiros del excedente económico obtenido por la sociedad y no se computan como costos.

instalada (93%) el ingreso total promedio de los costureros es un 37% mayor al SMVM.<sup>13</sup> La parte correspondiente al excedente obtenido por ventas representa 81% de un SMVM, mientras que el SSC aporta 56% de un SMVM. En los meses de baja producción, cuando la UCI se reduce al 61%, la parte del ingreso correspondiente a las ventas representa 48% de un SMVM que, junto con el aporte del SSC el ingreso total supera en un 4% al SMVM. Por estos motivos, se concluye que el SSC resulta efectivamente un complemento a los ingresos de los trabajadores del sector y opera como un estabilizador de estos, dada la variabilidad del excedente, que se encuentra mayormente en función de la estacionalidad, la UCI y los precios.

**CUADRO 1.** Ingresos netos por persona según uso de capacidad instalada. En SMVM promedio de 2019

INGRESOS NETOS POR PERSONA (EN SMVM)	USO DE CAPACIDAD INSTALADA	
	93%	61%
Excedente	0,81	0,48
Salario Social Complementario (Neto de costo monotributo social)	0,56	0,56
<b>Ingreso total</b>	<b>1,37</b>	<b>1,04</b>

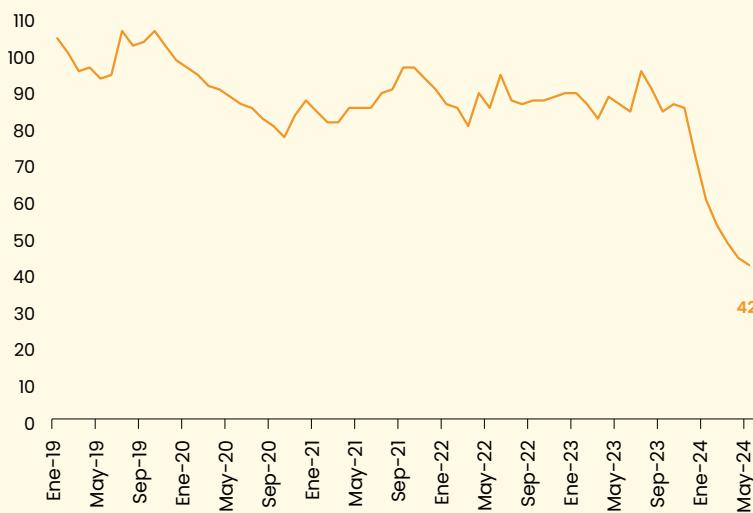
Asimismo, cuando se analiza el ingreso global que representa el SSC para los polos<sup>14</sup>, se observa que este permite garantizar la reproducción de la actividad, ya que constituye un ingreso fijo que supera al costo fijo. En efecto, los costos fijos representan el 35% del total del ingreso fijo total (correspondiente a la suma de los SSC) percibido por el polo representativo.

<sup>13</sup> Para realizar las comparaciones, se consideran los promedios mensuales del SSC y el SMVM del año 2019, cuando se realizó el trabajo de campo.

<sup>14</sup> El ingreso global del polo representativo se calculó multiplicando el valor del SSC por 22 personas, y luego se lo ajusta multiplicándolo por 0,87, dado que, en promedio, al momento del relevamiento un 13% de los cooperativistas no percibía un SSC.

En síntesis, al momento de realizarse el trabajo de campo, se observó que la incidencia del SSC tenía varios efectos positivos: por un lado, como amortiguador de los vaivenes de la demanda; por otro, permitía garantizar un piso de ingresos que era superior a los costos fijos promedio de mantenimiento de un polo textil. Sin embargo, el congelamiento del SSC desde diciembre de 2023 hizo que perdiera más del 50% de su poder adquisitivo en apenas cinco meses y fue licuando su capacidad de atender a estas necesidades (Gráfico 5).

**GRÁFICO 5.** Salario social complementario (SSC). Índice mensual en poder adquisitivo. Período enero 2019 – mayo 2024. Promedio 2019 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía.

### 3.2.3. Punto de equilibrio

A partir de los costos e ingresos presentados, se puede obtener el punto de equilibrio de un polo representativo. Es decir, la cantidad de producción que permitiría cubrir la totalidad de los costos. Como

se explicó, en este caso se excluyen del costo de producción las retribuciones al trabajo, que se contabilizan como parte del excedente.

Dado que los polos cuentan con una canasta de productos variada, en primer lugar, se realiza el cálculo del punto de equilibrio en términos del nivel de UCI necesaria para que los ingresos obtenidos de la producción alcancen a cubrir los costos fijos y variables (excluyendo la retribución al trabajo, que forma parte del “excedente”). En segundo término, se calcula el nivel de UCI requerida para alcanzar un ingreso neto por persona equivalente al Salario Mínimo Vital y Móvil, según se cuente con el aporte del SSC o no. Los resultados obtenidos indican que con una producción mensual equivalente a una UCI de 16%, se logran cubrir los costos de funcionamiento del polo (sin contemplar ingresos para las y los costureros). Sin embargo, para que los trabajadores alcancen un ingreso neto mensual equivalente a un SMVM se requiere una UCI de 109%. Cuando se contempla el aporte del SSC (en los valores promedio de 2019), esta UCI se reducía a 56%. De esta forma, se pone de manifiesto que sin el aporte de un ingreso complementario como en su momento fue el SSC, resulta imposible que las y los trabajadores de la EP del sector alcancen un ingreso mensual equivalente al Salario Mínimo Vital y Móvil con una semana laboral máxima de 50 horas.

### 3.3. Economía Popular dispersa

Como se afirmó, la reconversión del modelo de talleres informales ocurrida durante la posconvertibilidad se plasmó en la proliferación de talleres familiares (EP dispersa). Hacia el año 2009 esta modalidad ya se encontraba en proceso de consolidación, existiendo en el país alrededor de 10.000 talleres, la mitad de los cuales se localizaban en la Ciudad de Buenos Aires. Para ese año también se calculaba que solamente el 20% de la producción se realizaba en talleres registrados (Adúriz, 2009). Es así que estas experiencias productivas pasan a ser la forma predominante de organización de la confección de indumentaria en el sector textil para los tres segmentos

de comercialización —informal, semiformal y formal—. No obstante, la existencia de talleres clandestinos no ha sido del todo erradicada, por más que no constituya la modalidad más extendida.

Las principales características de la rama textil de la EP dispersa son su organización en talleres de nivel micro, compuestos en su mayoría por grupos de una a cinco personas unidas por lazos familiares o comunitarios, que trabajan en casas particulares con máquinas de su propiedad. En muchos casos estas personas viven en barrios populares, por lo que una parte relevante de los talleres textiles se ubican en estos lugares. Algunos talleres son independientes y confeccionan su propia ropa para venderla en ferias, pero la mayoría trabaja para intermediarios y talleristas privados, que distribuyen los cortes y posteriormente retiran las prendas cosidas —modalidad *a fapción*—. A su vez, a partir del estudio realizado se puede afirmar que los talleres familiares tienden a restarle importancia a las tareas de gestión y administración. Por lo general el nivel de formalidad de estos emprendimientos es relativamente bajo; en la mayoría de los casos, el espacio físico en el que se realiza la producción no está habilitado y la actividad económica no está registrada. Esto tiene implicancias en el nivel de precarización de las condiciones laborales: normalmente las y los costureros carecen de cobertura de salud y aportes jubilatorios, así como otros beneficios básicos del empleo formal, por ejemplo, licencias por enfermedad, cobertura de una aseguradora de riesgos del trabajo (ART), seguro de vida y vacaciones pagas. A su vez, cabe resaltar los riesgos que implica la instalación de unidades productivas en casas particulares, al exponer a todos los integrantes del hogar a posibles accidentes, en particular los relacionados con fallas eléctricas.

Por último, la feminización de estos espacios productivos constituye una característica notable de los talleres familiares. El porcentaje de mujeres que trabajan en la confección es muy alto, muchas veces debido a que permite “la combinación de las actividades remuneradas con las domésticas, endilgadas tradicionalmente al género femenino, y puede representar en ocasiones la única alternativa para la percepción de un salario” (Salgado, 2015a: 184).

## 4. Reflexiones sobre la EP en el sector textil

El relevamiento presentado en esta sección da cuenta del impacto que la formación de los polos textiles tiene en términos de la mejora de las condiciones de trabajo de los y las trabajadoras del sector de la confección textil, que pasan a contar con un lugar de trabajo común en condiciones seguras fuera de sus hogares y una organización formal en cooperativas de trabajo. Estos factores les permiten ganar escala y eficiencia en la producción, lo que a su vez posibilita diversificar los canales de comercialización y fortalece el poder de negociación para la valorización de su trabajo. Asimismo, el proceso de conformación de los polos mejora el acceso a derechos básicos, como la cobertura médica y los aportes previsionales a través del aporte del Monotributo Social. Todos lo cual indica que la implementación a gran escala de una política pública de apoyo a la creación de polos textiles puede contribuir de forma significativa a la mejora de las condiciones de trabajo del sector.

Asimismo, se advierte que el desarrollo de la rama textil de la EP organizada combina aspectos contrapuestos: por una parte, se registra un acelerado crecimiento de la cantidad de polos, trabajadores y trabajadoras organizadas, la generación de una cooperación productiva básica en los polos, la acumulación de experiencia organizativa, administrativa-burocrática y técnica específica del sector textil, una mayor visibilidad y contacto con actores de peso del sector público y privado. Por otro lado, se mantiene una organización administrativa y productiva precaria, sin procesos estandarizados, y sin que se conforme, en muchos casos, una unidad productiva única al interior del polo. El trabajo en el polo conlleva reglas comunes de convivencia y condiciones de trabajo (horarios, ausencia de niños en el lugar de trabajo, pago de gastos comunes de servicios e infraestructura) pero en muchos casos no implica un funcionamiento uniformado en términos productivos.

En este recorrido, el propio crecimiento del sector genera la necesidad desarrollar capacidades organizativas y técnicas más eficientes, lo que implica la disposición de recursos técnicos al servicio

de la gestión de la rama, tanto en aspectos administrativos contables como productivos. La falta de una gestión profesionalizada se presenta como un obstáculo para la mejora de las condiciones de trabajo actuales, hacia un “segundo piso” de condiciones laborales.

Por otro lado, en forma coincidente con la caracterización presentada en el documento “Agenda urgente para una sociedad de trabajo” (Bisaro *et al.*, 2019), se reconoce a la rama textil de la EP como inserta en una cadena de valor de forma subordinada, lo que implica una puja por la distribución el valor generado en toda la cadena. Esto se evidencia en los vínculos que mantiene la EP —tanto organizada como dispersa—, con los intermediarios y marcas que se encuentran aguas abajo. En este sentido, los polos textiles permiten mejorar la inserción de las experiencias de la EP al prescindir de los intermediarios en la comercialización, pero sin por ello subvertir el tipo de integración subordinada del sector con el resto de la cadena.

# Bibliografía

- ADÚRIZ, ISIDRO** (2009). *La industria textil en Argentina. Su evolución y sus condiciones de trabajo*, FOCO, Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos, del Instituto para la Participación y el Desarrollo (INPADE).
- BARRANTES, CÉSAR A.** (1992). “Del sector informal urbano a la economía popular”, Revista de *Ciencias Sociales*, N° 57, pp. 97-108.
- BISARO, EMILIANO, BEATRIZ CAPPELLETTI, JAZMÍN CASTAÑO, LUIS CASTILLO MARÍN, SEBASTIÁN ETCHEMENDY, MARIANA FERNÁNDEZ MASSI, MARIANA GONZÁLEZ, DAMIÁN LEDESMA, ARIEL LIEUTIER, MATÍAS MAITO, HÉCTOR PALOMINO, MARA RUIZ MALEC, MARINA SALZMANN, DIEGO SCHLESER, NICOLÁS SEGAL, MÓNICA SLADOGNA, CECILIA TODESCA BOCCO, CARLOS TOMADA y DAVID TRAJTEMBERG** (2019). “Agenda urgente para una sociedad de trabajo” Fundación Friedrich Ebert. Análisis N° 43. Disponible en [library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15628.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15628.pdf)
- DIARIO CLARÍN** (2006) Seis muertos por un incendio en un taller textil de Caballito, 31 de marzo. Disponible en [www.clarin.com/edicionesanteriores/muertos-incendio-taller-textil-caballito\\_0\\_S1jM8YS10Yl.html](http://www.clarin.com/edicionesanteriores/muertos-incendio-taller-textil-caballito_0_S1jM8YS10Yl.html)
- GENOUD, CARLOS.** (2003) Las PyME en la industria textil y la logística de distribución, INTI.
- GRABOIS, JUAN** (2017). *La personería social*. Disponible en [www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria\\_social.pdf](http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/09/personeria_social.pdf)
- LUDMER, GUSTAVO** (2010). “Informalidad laboral en la industria textil y de indumentaria: un análisis desde la estructura productiva”, ponencia presentada ante el 2º Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), 20 y 21 de septiembre. Disponible en [cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/aeda/congreso/2010/ludmer.pdf](http://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/aeda/congreso/2010/ludmer.pdf)
- LUDMER, GUSTAVO** (2016). “Análisis de la composición del precio de la ropa en Argentina”, ponencia presentada ante el II Congreso de Pensamiento Económico Latinoamericano, Cochabamba, 27 y 28 de octubre. Disponible en [www.researchgate.net/publication/311680107\\_Analisis\\_de\\_la\\_composicion\\_del\\_precio\\_de\\_la\\_ropa\\_en\\_Argentina](http://www.researchgate.net/publication/311680107_Analisis_de_la_composicion_del_precio_de_la_ropa_en_Argentina)

- MALDOVAN BONELLI, JOHANNA, y EMILCE MOLER** (comps.) (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Colección Trabajo y Economía Popular, cuadernillo 1.
- RAZETO MIGLIARO, LUIS** (1993). *Los caminos de la economía de solidaridad*. Vivarium.
- MONTERO BRESSÁN, JERÓNIMO** (2014). “Los ‘talleres clandestinos’ y el funcionamiento de la industria de la indumentaria: el gobierno de la cadena productiva”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- MONTERO BRESSÁN, JERÓNIMO** (2018). “Impacto de las importaciones de indumentaria en la producción y el empleo en argentina (1990- 2015): ¿desindustrialización o informalización?, *Cuadernos de Economía Crítica*, Año 5, Nº 9, pp. 97-126.
- NUN, JOSÉ** (1999). “El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal”, *Desarrollo Económico*, vol. 38, Nº 152, pp. 985-1004.
- PERSICO, EMILIO, y JUAN GRABOIS** (2014). *Nuestra Realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares. 1. Organización y economía popular*: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular. Disponible en [www.ctepargentina.org/descargas/1.pdf](http://www.ctepargentina.org/descargas/1.pdf)
- QUIJANO, ANÍBAL** (1970). “‘Polo marginal’ y ‘mano de obra marginal’”, *Imperialismo y marginalidad en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- RODRÍGUEZ, OCTAVIO** (1998). Heterogeneidad estructural y empleo. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre.
- ROZENWURCEL, GUILLERMO, y GABRIEL BEZHINSKY** (2013). *Relevamiento y distribución geográfica de cadenas de valor regionales. Textil - Indumentaria*. Series Integración Productiva Regional, Nº 1, *Working Paper Nº 160*. Red LATN, BID, IDRC.
- SALGADO, PAULA D.** (2015a). “Deslocalización de la producción y la fuerza de trabajo: Bolivia-Argentina y las tendencias mundiales en la confección de indumentaria”. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, vol. 15, Nº 1, enero-junio, pp. 169-198.
- SALGADO, PAULA D.** (2015b). “Superexplotación en la industria de la confección de indumentaria. Aproximaciones a partir de las transformaciones recientes. Buenos Aires 2004-2013, UNILA.
- SALGADO, PAULA D., y JORGE CARPIO** (2017). “Superexplotación, Informalidad y Precariedad. Reflexiones a partir del trabajo en la industria de la confección”, *Estudios del Trabajo*, Nº 54, pp. 55-89.
- TOKMAN, VÍCTOR E.** (1978). “Las relaciones entre los sectores formal e informal”, *Revista de la CEPAL*.

## Documentos y estadísticas públicas

**INDEC** —Instituto Nacional de Estadísticas y Censos— (2015). *Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)*. Disponible en [www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/EAHU\\_trabajo\\_11\\_15.pdf](http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/EAHU_trabajo_11_15.pdf)

**INDEC** —Instituto Nacional de Estadísticas y Censos— (2017). *Encuesta Nacional a Grandes Empresas*. Disponible en [www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/enge\\_01\\_19.pdf](http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/enge_01_19.pdf)

**INDEC** —Instituto Nacional de Estadísticas y Censos— (2018), *Encuesta Permanente de Hogares*. Disponible en [www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos](http://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos)

**INDEC** —Instituto Nacional de Estadísticas y Censos— (2019): *Industria manufacturera*, vol. 3 n° 18. *Utilización de la capacidad instalada en la industria*, mayo. Disponible en [www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/capacidad\\_07\\_19AFC34DC98A.pdf](http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/capacidad_07_19AFC34DC98A.pdf)

**MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN**, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial. (2022). *Ficha sectorial Textil – Indumentaria* [PDF]. [Argentina.gob.ar, www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ficha\\_sectorial\\_textil\\_-\\_indumentaria\\_-\\_web.pdf](http://Argentina.gob.ar/www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ficha_sectorial_textil_-_indumentaria_-_web.pdf)

**MINISTERIO DE HACIENDA** (2017). Informe de Cadena de Valor. Algodonera Textil, Año 2, N° 28. Disponible en [www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2017/SSPMicro\\_Cadena\\_de\\_Valor\\_Algodon\\_textil.pdf](http://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2017/SSPMicro_Cadena_de_Valor_Algodon_textil.pdf)

**MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO** (2018). *Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Estadísticas e Indicadores nacionales*. Disponible en [www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp](http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp)

**MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO** (2018): Mesa Textil Confecciones.

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, Comercio Internacional y Culto (2010) *Informe Sector Textil. Hilados y telas*. Disponible en [cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/fd1096.pdf](http://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/fd1096.pdf)

---

**Julietta Campana y  
Florencia Cascardo**

---

## **Capítulo 2**

---

# **SECCIÓN 3**

**La rama sociocomunitaria  
de la economía popular**

## Introducción

Como se planteó en el capítulo 1, la economía popular (EP) no es un fenómeno nuevo; la novedad se encuentra en el surgimiento de organizaciones sociales y gremiales de estos trabajadores y trabajadoras, como es el caso de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) y las organizaciones que la componen. Ante el crecimiento de la EP en el ámbito de la producción y el trabajo, y principalmente a la par de los procesos organizativos y de lucha por derechos, estas organizaciones fueron desplegando también diversas estrategias y demandas relacionadas con la atención de las necesidades de cuidados del sector. Entre las razones del origen de estas nuevas estrategias y dispositivos puede mencionarse la importante presencia de cuidados familiares (fuertemente feminizados) en la EP, la insuficiencia de los servicios públicos estatales y las barreras socioeconómicas que dificultan el acceso a opciones privadas. Frente a esta situación, las organizaciones que agrupan a estos trabajadores y trabajadoras impulsaron la creación de espacios de cuidado comunitario, esenciales para sostener la vida del sector y facilitar el trabajo de las familias, en especial de las mujeres, además de generar nuevos empleos en el ámbito del cuidado. Desde 2020, con la crisis derivada de la pandemia de COVID-19, estas iniciativas también se han vuelto clave en la distribución de alimentos a través de ollas populares, comedores y merenderos.

De este modo, el sector sociocomunitario comprende actividades de asistencia alimentaria, espacios de cuidados infantiles,

otros para las juventudes y adolescencias, y para adultos mayores, así como también clubes sociales y espacios deportivos, y actividades culturales como orquestas infantiles. También se destacan otras iniciativas vinculadas al cuidado, tales como el acompañamiento en casos de consumos problemáticos, la tarea de las promotoras de salud, de género y ambientales, la atención de mujeres víctimas de violencias, entre otras. Aunque en ocasiones no todas estas actividades se organizan internamente en el marco de una única “rama” de actividad (en algunas organizaciones se enmarcan en áreas específicas como género, salud, consumos problemáticos, u otras), podemos afirmar que se trata de una diversidad de iniciativas identificadas con el ámbito sociocomunitario.

El sector sociocomunitario de la EP posee características distintivas respecto de otras ramas de producción de mercancías —como la textil o la cartonera analizadas en este libro—. La principal es que los servicios sociocomunitarios que se producen son gratuitos para la comunidad. Por lo tanto, si bien aportan al bienestar y la reproducción de la vida en los territorios, no generan un ingreso para quienes trabajan en esta rama. Esta característica hace que las políticas públicas de garantía de ingreso sean indispensables para sostener estos servicios.

Este capítulo se propone caracterizar estos espacios de cuidado creados y gestionados por organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la EP, centrándose en dos de sus múltiples funciones: los servicios socioeducativos para las infancias y la provisión de alimentos. Interesa indagar sobre el tipo de trabajo que allí se realiza, el valor que se genera, su relación con las políticas públicas y actores estatales, y la creciente importancia de los cuidados y el trabajo sociocomunitario en las acciones que despliegan las organizaciones de la EP y en sus demandas. A la vez, se proponen lineamientos de política pública para dar respuesta a las necesidades de cuidados existentes en el sector, buscando mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las familias de la EP.

El texto retoma trabajos previos (Campana y Rossi, 2022; Campana, 2021; Cascardo y Trebotic, 2023; OGyPP, 2020, 2023) y se basa en una metodología cualitativa a partir del relevamiento y

análisis documental (de políticas públicas, insumos elaborados por las organizaciones, entre otros) y entrevistas en profundidad a integrantes y referentes de las experiencias.

En primer lugar, se presentan los debates sobre el trabajo de cuidados en general y su aporte a la sostenibilidad de la vida, destacando el impacto en los sectores populares y las particularidades que adquiere su provisión desde el sector comunitario. Luego, se profundiza en las formas que adquieren los cuidados en la EP, a partir de un recorrido por el desarrollo y organización del sector de servicios sociocomunitarios en el marco de las organizaciones y las características de dicha rama de actividad. Se continúa con el análisis de las políticas orientadas a estos espacios, identificando los límites y la forma en que recogen la demanda del sector. Por último, se plantean a modo de conclusiones algunos lineamientos de políticas públicas para el sector.

## 1. Cuidados comunitarios para sostener la vida

Desde los años 60 del siglo pasado las teorías feministas y los estudios de género han abordado la forma en que se organiza sexualmente el trabajo<sup>1</sup>, temática que se profundizó en la década del 70 en el marco de los debates entre marxistas y feministas que buscaba comprender la relación entre capitalismo y patriarcado que se cristalizan en explicar el rol del trabajo doméstico en el proceso de acumulación capitalista (Hartmann, 1987): a partir de identificar que el trabajo doméstico no remunerado llevado a cabo en los hogares principalmente por mujeres es el que permite la reproducción de la fuerza de trabajo es que se sostiene que el sistema capitalista se

<sup>1</sup> La identificación de dos tipos de trabajos (productivo y reproductivo) entendidos como tal puede remontarse a la obra “El origen de la familia, de la propiedad privada y el Estado” (1884) de Friedrich Engels, quien partiendo de comprender como motor de la historia la búsqueda de la producción y reproducción, identifica dos elementos: la búsqueda de la producción de medios de existencia y la reproducción de la vida como especie (Rubin, 1986).

reproduce a partir de la explotación de las mujeres (Federici, 2004). De este modo, el trabajo doméstico fue redefinido como trabajo reproductivo, consolidando así los antecedentes para el surgimiento del concepto economía del cuidado (Carrasco, 2014; Esquivel, 2012; Rodríguez Enríquez, 2015).

Así es que Corina Rodríguez Enríquez afirma que hablar de economía del cuidado pone de manifiesto su rol sistémico en la dinámica económica: “Lo que particularmente interesa a la economía del cuidado es la relación que existe entre la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros y el funcionamiento del sistema económico” (2007: 230). Sin estos cuidados, la fuerza de trabajo no se reproduce: si alguien no cocina la comida adquirida en el mercado, no cuida a niños y niñas hasta que sean adultos en condiciones de insertarse en el mercado, o atiende a las personas cuando se enferman o carecen de autonomía para el autocuidado, el sistema no contaría con una masa de personas que puedan vender su fuerza de trabajo, activando el sistema productivo. Por esta razón es que se sostiene la necesidad de pensar el cuidado desde la economía, ya que esto implica reconocer su aporte a la producción de valor económico<sup>2</sup> (Rodríguez Enríquez, 2015). En este contexto, en los últimos años se avanzó en la construcción de datos que permitan visualizar el impacto económico de los cuidados; en base a datos provenientes de las encuestas de uso del tiempo<sup>3</sup>, la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía estimó que en 2020 el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados representó un 15,9% del PBI. Este dato surge de valorizar las 96.000.000 horas diarias que lleva realizar este trabajo en todo el país, de las cuales el 75% (es decir, 72.000.000) recae sobre las mujeres.

**2** Esquivel (2011) destaca que el término “cuidados”, en contraposición a otros como el de “trabajo doméstico”, “tiene la ventaja de aunar los varios significantes de ‘economía’ –el espacio del mercado, de lo monetario y de la producción, allí donde se generan los ingresos y donde se dirimen las condiciones de vida de la población– con el ‘cuidado’ –lo íntimo, lo cruzado por los afectos, lo cotidiano–” (p. 9).

**3** Este tipo de registros comenzaron a tomar impulso a nivel mundial a partir de la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), y su incorporación en los sistemas estadísticos implica jerarquizar la agenda de género y generar información para la Cuenta Satélite de los Hogares de los sistemas de cuentas nacionales. Se puede ampliar sobre este tema en Esquivel (2012).

La construcción de ciertos de datos y estadísticas sobre los cuidados, en particular las mediciones de uso del tiempo, nos permiten visibilizar estas desigualdades. Por ejemplo, la Encuesta sobre Uso del Tiempo en Barrios Populares llevada a cabo por el Observatorio de Géneros y Políticas Públicas en el año 2023 (OGyPP, 2023) muestra que en estos territorios la mayor distancia a recorrer para llegar a las escuelas, centros de salud y la falta de acceso a transportes amplían el tiempo destinado a estos trabajos de cuidados. De este modo, las mujeres en los barrios populares dedican cerca del doble de tiempo a trabajos de cuidados no remunerados que el promedio registrado por el INDEC para aquellas mujeres que residen en aglomerados urbanos. Por otro lado, cerca del 23% de las residentes de barrios populares encuestadas afirmó participar de espacios socio-comunitarios (más de 10 puntos porcentuales respecto del 9,3% de tasa de participación que las mujeres de aglomerados urbanos relevadas por el INDEC). De ese 23%, el 85% declaró participar en ollas y comedores, dedicando 2 h 45' por día a esta actividad. Estos datos muestran una sobrecarga de trabajos de cuidados no remunerados en las mujeres que se amplifica en los barrios populares en virtud de la segregación socioterritorial que los caracteriza. Esta sobrecarga se visualiza también en la brecha de género entre varones y mujeres en lo relativo a sus inserciones laborales. Esto último puede ilustrarse con los datos del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), que mostró que en esos territorios solo 31% de las mujeres trabaja con ingresos, en comparación con 71% de los varones, al tiempo que 34% de esas mujeres afirman que su principal actividad se vincula con la realización de tareas fijas en el hogar y sin sueldo, es decir, con las responsabilidades de cuidados (OGyPP, 2020).

A su vez, estos relevamientos permiten abrir reflexiones acerca de la inactividad. Al redefinir lo que se entiende como trabajo, podemos preguntarnos cuántas de las 15.400.000 de personas inactivas relevadas por la EPH para el primer trimestre de 2024 son en realidad mujeres que no tienen trabajo ni lo buscan porque tienen que hacerse cargo del cuidado de otras personas. Campana *et al.* (2023) a partir del análisis de los datos del primer trimestre del año 2022, muestran que la EPH registra un total de 1.897.775 amas

de casa en aglomerados urbanos (lo cual representa el 12% de la denominada población económicamente inactiva), de las cuales el 17% integra hogares en los que hay al menos un integrante que trabaja en actividades de la EP.

Es por los límites que estos trabajos imponen a las posibilidades de inserción laboral y autonomía económica de las mujeres e identidades feminizadas que podemos comprender la inequitativa distribución de los cuidados como un nudo estructurante de la desigualdad (Rodríguez, 2015; Batthyány, 2021).

A partir de estos conceptos es posible afirmar que los cuidados incluyen una dimensión material, al ser un trabajo que implica costos, puede hablarse también de su dimensión económica; y es interesante, además, comprender su dimensión psicológica (un vínculo afectivo-emotivo) (Aguirre *et al.*, 2014). En ese sentido, los cuidados no pueden ser abordados sin trascender el mero acto de cuidar para centrar la mirada en todo un conjunto de fenómenos sociales íntimamente relacionados con este: las relaciones de género, la economía, la pobreza y las políticas públicas (Zibecchi, 2014). Estas concepciones contribuyeron a ampliar el campo de análisis desde lo doméstico y familiar hacia una perspectiva amplia, colectiva y de la “sostenibilidad de la vida”, idea que proponen las economistas feministas (Carrasco y Díaz Corral, 2017) y permite pensar en los cuidados más allá de objetivos de reproducción, remitiendo tanto al cuidado de las personas como al cuidado del entorno:

El cuidado es una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretejer una compleja red del sostenimiento de la vida (Fisher y Tronto, 1990, citado en Aguirre *et al.*, 2014: 49).

Presentada la concepción de economía del cuidado interesa ahora profundizar en la “organización social del cuidado”. La cual parte de comprender el carácter intrínseco de los cuidados para todas las personas, así como su aporte a la generación de valor económico,

analizando la forma en que las sociedades de manera conjunta lo gestionan, integrando a sus actores y planteando su función social, educativa, sanitaria y económica. Comprender el cuidado desde esta perspectiva permite abordarlo de una manera más amplia que la vinculada a la tradicional división sexual del trabajo en los hogares, a su vez que implica necesariamente repensar su rol social. El diamante del cuidado (Razavi, 2007) implica reconocer a diferentes actores, tales como la familia, el Estado, el mercado y el sector comunitario que de manera interrelacionada lo producen y distribuyen (Rodríguez Enríquez, 2015). La forma en que estructuran estas redes y el rol que ocupen los diferentes actores deriva en distintos modelos de provisión o regímenes de cuidados: a partir de una combinación de prácticas y asignaciones de recursos en un momento y sociedad determinados, el bienestar es producido y distribuido de diferentes maneras por parte del Estado, el mercado, las familias y la comunidad. Pensar en la organización social de los cuidados permite atender a las relaciones de poder y tensiones que se movilizan en su provisión, y que habilitan también transformaciones en momentos históricos (sociales, políticos y económicos) determinados.

Así, los cuidados pueden vincularse con otros fenómenos como las desigualdades, la pobreza, las formas de trabajo y generación de ingresos y las condiciones de vida. No se trata de analizar “los cuidados” de modo abstracto, sino de estudiarlos de forma situada en tanto procesos complejos que involucran diversos actores, con intereses diferentes (y muchas veces en conflicto), accesos diferenciales a recursos, entre otras cuestiones. En términos empíricos, puede observarse cómo las familias de sectores populares construyen una diversidad de estrategias en sus territorios que pueden entenderse como arreglos (de recursos, de tiempo y dinero) para distribuir las necesidades de cuidados entre los diferentes actores, con el objetivo de insertarse en el mercado laboral (Zibecchi, 2010; Batthyany *et al.*, 2019). En el contexto latinoamericano estas estrategias suelen estar fuertemente familiarizadas ante un déficit de la oferta estatal y la imposibilidad de estos sectores de pagar por estos servicios. Frente a esto, las propuestas comunitarias cobran centralidad para responder a las necesidades de cuidados de estos sectores.

El origen de los espacios de cuidados comunitarios puede remontarse hacia fines de la década de 1990 y principio del 2000, producto del gobierno neoliberal y las políticas económicas de privatización y achicamiento del Estado implementadas, las cuales implosionan en la crisis de 2001. En ese contexto, pueden comprenderse como resultado de la búsqueda de sectores populares de construir espacios colectivos de reproducción de la vida, generando en este proceso participación y politización (Gago, 2019). A partir de estas prácticas es que podemos comprender que allí el trabajo de cuidados sale de la esfera de lo doméstico, rompiendo la mirada individual en cuanto a su resolución. El carácter colectivo de los cuidados (Pérez Orozco, 2006) asume así un lugar central en el marco de las estrategias desplegadas por las organizaciones y de las experiencias que estas llevan adelante. A su vez, permite trazar una distinción al interior de la EP entre “trabajo doméstico y del cuidado” y “unidades de servicios comunitarios” (Pérsico y Grabois, 2014). Mientras el primero se refiere a actividades generalmente individuales, en el hogar o en la casa de algún vecino, las segundas, definidas por su carácter colectivo y su salto organizativo, no se reducen solo a los cuidados, sino a la mejora de la calidad de vida de trabajadores y trabajadoras del sector. Podríamos afirmar, entonces, que los cuidados en la EP pueden asumir un carácter disperso, de organización espontánea, o nucleados en organizaciones; sin embargo, el trabajo sociocomunitario se destaca de otros trabajos de la EP en tanto el carácter colectivo aparece como definitorio del concepto.

## 2. El trabajo sociocomunitario en la EP: características a partir de un estudio de casos de espacios de cuidado infantil

Una de las dificultades para dimensionar la relevancia social y económica de estas actividades es la falta de estadísticas públicas y datos cuantitativos existentes. Este déficit para estimar el universo de las ocupaciones vinculadas al cuidado, incluyendo los cuidados

sociocomunitarios, se entrecruza también en nuestro caso con las dificultades para estimar el universo de la EP, lo cual genera un verdadero problema de cuantificación y conocimiento del sector.

Una aproximación (aunque parcial) a ese universo puede encontrarse en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular<sup>4</sup> (ReNaTEP), que posibilitó contar con información primaria de amplio alcance de las trabajadoras de la EP que desarrollan actividades sociocomunitarias y de cuidado (el rol de lo sociocomunitario en el universo de la EP, las características de quienes realizan dichas actividades y el tipo de experiencias que llevan adelante). Según dicho registro, el trabajo en la rama servicios sociocomunitarios representa el 27,7% del total de personas registradas<sup>5</sup>. Según estos datos este trabajo sociocomunitario se realiza en su gran mayoría (76,6%) de manera colectiva (ReNaTEP, 2022). Al interior de este sector, la actividad que cuenta con una mayor participación en el registro es la detrabajadores/as de comedores y merenderos (64,8%). Le siguen quienes indican como ocupación el cuidado de niños/as, enfermos/as, personas con discapacidad, ancianos/as; trabajadores/as de cultura comunitaria; servicios de salud y promotores/as de salud; trabajadores/as socioeducativos (bachillerato popular, jardín comunitario, clases de apoyo escolar); trabajadores/as del deporte y la recreación; promotores/as de género o contra la violencia de género; acompañamiento de reinserción de liberados/as y recuperados/as. Este listado de actividades incluidas en la rama sociocomunitaria da cuenta de la heterogeneidad de los cuidados que se proveen en la EP. A su vez, como profundizaremos en el siguiente apartado, el ReNaTEP destaca que del total de trabajadores/as del registro, un 28,3% (casi 1.000.000 de personas) percibía el Potenciar Trabajo; dentro de este recorte, el 50,2% pertenecía a la rama sociocomunitaria. Con una presencia de mujeres del 63%, se trata de una rama con un alto nivel de feminización (ReNaTEP,

<sup>4</sup> Dependiente de la entonces Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, fue creado en el marco de la Ley de Emergencia Social 27.345 sancionada en diciembre de 2016, comenzando a implementarse en el año 2020 (res. 408/2020 MDS).

<sup>5</sup> Este registro incluyó a 3.457.669 personas.

2021). En relación con el lugar de trabajo, 48,3% declaró trabajar en un domicilio o lugar particular.

Estos datos pueden complementarse con otros registros específicos como el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (RENACOM), creado por la resolución 480/2020 del Ministerio de Desarrollo Social y anclado en la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria dependiente de la Secretaría de Inclusión Social. Según el RENACOM, para fines de 2023 existían en el país más de 40.000 comedores y merenderos<sup>6</sup>. Esta superposición de registros pone de relevancia la necesidad de contar con información sobre los espacios que permitan un mejor diseño e implementación de las políticas.

Al interior de la EP organizada existen experiencias heterogéneas de creación y desarrollo de espacios de cuidado. En el campo del cuidado de las infancias y adolescencias es posible distinguir al menos dos categorías de espacios de acuerdo con la modalidad de su génesis: i) aquellos que surgen como respuesta directa a las necesidades de otras ramas de producción de mercancías; ii) aquellos que surgen a partir de necesidades territoriales y en el marco de políticas públicas y programas, como los espacios de primera infancia (EPI). A continuación, sistematizamos algunas características de estos espacios de cuidado de las infancias gestionados por organizaciones de la EP, siguiendo el caso del Movimiento de Trabajadores/as Excluidos/as (MTE)<sup>7</sup>: su estructura de funcionamiento, las características de quienes allí trabajan, su inserción en el territorio, problemáticas que atienden, la relación con el Estado, las estrategias de financiamiento. Estas dimensiones son centrales para pensar las políticas necesarias para el sector.

<sup>6</sup> Fuente: [reportes.secretarianaf.gob.ar/mapa/dashboard/alimentaria/d5e2b278-47c7-4009-9b0c-5ef01e166c49?size=1366](http://reportes.secretarianaf.gob.ar/mapa/dashboard/alimentaria/d5e2b278-47c7-4009-9b0c-5ef01e166c49?size=1366)

<sup>7</sup> Esta sistematización surge de Campana y Rossi (2022), y se basa en entrevistas realizadas a referentes de la rama sociocomunitaria y coordinadoras de los centros infantiles de recreación y aprendizaje (CIRA) del MTE en el año 2022.

## 2.1. Los centros infantiles de recreación y aprendizaje (CIRA)

El Movimiento de Trabajadores/as Excluidos/as (MTE) cuenta actualmente con 15 espacios de cuidados para infancias y adolescencias, ubicados principalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, pero también en las provincias del Chubut, Corrientes y Córdoba. La organización los denomina centros infantiles de recreación y aprendizaje (CIRA), con el objetivo de distanciarse de una idea de “guarderías” y de los niños y niñas como aquello que “se guarda”, y proponer espacios socioeducativos donde los niños y niñas puedan vivenciar recreación, contención y derechos mientras sus familias se encuentran trabajando.

Los CIRA tienen una particularidad: su génesis se encuentra directamente vinculada con las necesidades de las ramas de producción de mercancías, y los espacios están destinados (ya sea con exclusividad o principalmente) a las familias de esas ramas.

El primer espacio de cuidados abierto por la organización fue la denominada “guardería cartonera”, que nace de esa rama, fundamentalmente de las mujeres de la EP que se tenían que ir a trabajar de 17 a 0. Esa dinámica de trabajo llevaba a diversas situaciones no deseables; era muy común ver a las familias ir con el carro y todos sus hijos, o bien los hijos e hijas más grandes se quedaban en las casas cuidando a los más pequeños, lo que en muchos barrios podía ser peligroso. A partir de la organización de la rama cartonera se conformó la cooperativa “El Amanecer de los Cartoneros”. Desde finales de 2007 se comenzó a formalizar a las trabajadoras y trabajadores de la cooperativa (actualmente la más grande de CABA). Pero fue a partir de 2008 que se generaron los cambios más significativos en las condiciones de trabajo<sup>8</sup>.

En una casi coincidencia con este proceso en el ámbito del trabajo, en 2009 se pone en marcha la apertura del primer espacio

---

<sup>8</sup> Como puede verse en el análisis de la rama cartonera, en un apartado previo de este libro, en la disputa con el Estado lograron la creación de un programa (aún vigente) con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para la articulación local de un sistema de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), que les permitía a los trabajadores y trabajadoras de la rama incrementar sus ingresos, a la vez que mejorar sus condiciones de vida y trabajo (no sin las precariedades asociadas).

de cuidados de la rama y del MTE, “El Amanecer de los Pibes”. Se trata de un espacio de cuidados exclusivo para hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras de la rama cartonera y recicladores, que recibe niños, niñas y adolescentes desde los 45 días de vida hasta los 15 años (para mayores de 15 años tienen también propuestas de talleres y formaciones). Se ubica en Villa Fiorito (Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires), zona donde residen muchos de los trabajadores y trabajadoras de la rama. Funciona desde las 17 hasta las 22.30, coincidiendo con el horario de trabajo de las denominadas “rutas” de recolección, un horario para el cual no existe una oferta pública, para una población que no puede pagar por estos cuidados específicos. La estrategia desde la EP es, en este sentido, central para que las familias puedan salir a trabajar y los niños y niñas no queden solos en las casas, y evitar situaciones de trabajo infantil.

Otro caso análogo es el CIRA de Mataderos, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires. Este CIRA abre sus puertas en 2017 en respuesta a la lucha de los trabajadores y trabajadoras de la rama textil del MTE, que necesitaban un lugar donde sus hijos e hijas pudieran estar mientras ellos trabajaban. La historia de la rama textil se vincula con dos tragedias que adquirieron notoriedad y que expusieron las condiciones de precariedad del sector y de sus trabajadores<sup>9</sup> a propósito de ellas la consigna de la rama fue, desde el inicio, “la casa para vivir, el polo para trabajar” buscando romper con la dinámica talleres familiares en la vivienda. Esta propuesta de separación del espacio de trabajo y de la vivienda generaba, asimismo, algunas dificultades para las familias en relación con las responsabilidades de cuidados: ¿cómo afrontar la reorganización de las dinámicas laborales y familiares? Así, o bien las familias no se trasladaban a los polos textiles y

<sup>9</sup> La “tragedia de Luis Viale”, en 2006, un incendio de un taller sin habilitación en el que mueren seis personas, entre ellas cuatro niños, y un nuevo incendio de un taller familiar en 2015, en el que murieron también dos niños. A partir de estos hechos, como se analiza en un apartado previo de este libro, ese año se conforma la rama textil del MTE-CTEP, cuya estrategia principal consistió en la conformación de “Centros Productivos de Indumentaria e Integración Comunitaria” (denominados comúnmente “centros de producción” o “polos textiles”). Estos son una alternativa a la modalidad de producción en talleres no habilitados y en las propias viviendas, ofreciendo a partir de la organización colectiva una infraestructura más adecuada para la producción, con condiciones de mayor seguridad e higiene laboral.

continuaban produciendo en la casa, o bien los hombres se trasladaban al polo textil y las mujeres continuaban en los hogares a cargo de los cuidados de niños y niñas. Esto no solo profundizaba las brechas de género, sino que además impactaba en los ingresos totales de las familias, a la vez que implicaba una vulneración de los derechos de los niños y niñas que continuaban viviendo entre las máquinas en las condiciones insalubres propias de los talleres familiares.

A partir de la organización de los trabajadores y trabajadoras de la rama, y con un protagonismo del MTE, en el año 2017 se logra abrir el primer CIRA de la rama textil. Como mencionamos, se ubica en el barrio de Mataderos, en el sur de la Ciudad, territorio cercano a muchos de los primeros Centros de Producción Popular en los cuales se organizan cooperativas textiles.

A este espacio asisten niños, niñas y adolescentes de entre 45 días y 12 años, exclusivamente hijas e hijos de costureros y costureras de la rama, garantizando las tareas de cuidados durante la jornada laboral; permanece abierto de 8 a 17, de lunes a viernes, feriados inclusive, con lo que se busca una adaptación a las jornadas extensas de trabajo propio de la actividad textil, que de otro modo no logran alcanzar ingresos mínimos necesarios, y, aun así, muchas veces no lo logran. Al CIRA de la rama textil asisten durante todo el día los menores de 4 años, y durante media jornada los niños y niñas en edad de escolarización obligatoria, dado el déficit de vacantes en la oferta pública para la primera infancia y de escuelas de doble jornada en la zona sur de la Ciudad; y nuevamente, al igual que en la rama cartonera, la imposibilidad de esta población de pagar por los cuidados necesarios.

Los CIRA del MTE se enmarcan orgánicamente en la rama sociocomunitaria del movimiento, pero se vinculan de modo directo con las ramas de producción de mercancías. Su génesis y desarrollo permite: i) que los trabajadores y trabajadoras de esas ramas de la EP salgan a trabajar y generar un ingreso al tener garantizadas las tareas de cuidados, principalmente en el caso de las mujeres, que son las que mayormente de otro modo se quedarían en los hogares; ii) aumentar los ingresos de las familias, en tanto todos los miembros adultos pueden desplazarse a la actividad laboral; iii) evitar

situaciones de trabajo infantil, propias de estas formas de trabajo; iv) garantizar a los niños, niñas y adolescentes infraestructura, personal y propuesta pedagógica acordes al objetivo de ser un espacio de crecimiento, de aprendizaje, desde el cual poder atender integralmente a su desarrollo pleno; v) generar nuevos trabajos para las familias de la EP, sobre todo para las mujeres, que son quienes se insertan como trabajadoras (en diferentes tareas: educadoras populares, limpieza, cocina, entre otras) en estos espacios de cuidados.

“El Amanecer de les Pibes” y el CIRA de Mataderos son, respectivamente, los primeros espacios de cuidados para la rama cartonera y la rama textil de la EP, en el marco del MTE, lo que los ubica como experiencias paradigmáticas. Su estructura, forma de funcionamiento y cotidianidad se encuentran atravesadas fuertemente por las dinámicas de las ramas de producción de mercancías y por su pertenencia a una organización de la EP, a la vez que el propio trabajo sociocomunitario va construyendo ideas, proyectos y demandas específicas vinculadas al cuidado en estos sectores.

## 2.2. Estructura de funcionamiento e infraestructura

La estructura de funcionamiento varía según las condiciones de surgimiento de los espacios y las características que esa génesis les imprime. En el caso de los espacios de cuidados vinculados a ramas de producción de mercancías, no se enmarcan en un programa o política determinada, por lo que los rasgos que adquieren dependen en gran medida de las necesidades de las ramas. En el caso de los espacios de cuidados en el marco de programas, las características se relacionan de modo directo con los requerimientos de las políticas.

Un punto en común de estos espacios es el hecho de brindar las comidas correspondientes a los horarios en los que asisten los niños y niñas. La cuestión alimentaria se vuelve central en ese sentido.

Todos los espacios han organizado una forma estructurada de funcionamiento, con horarios y división de tareas. No se trata de espacios voluntarios o desestructurados, sino organizados. Allí se

ofrece no solo alimentación, sino un conjunto de actividades educativas (como apoyo escolar), lúdicas y recreativas.

En relación con la infraestructura, la mayoría funciona en lugares alquilados o en comodato. Son muy pocos los que cuentan con un espacio propio. En este aspecto se destacan importantes problemáticas: los lugares son chicos; resulta difícil encontrar precios de alquileres que se adapten a los presupuestos con que cuentan; generalmente para recibir a niños y niñas se requieren muchas obras de adaptación difícilmente realizables; entre otras cuestiones. La falta de una infraestructura adecuada y propia es mencionada como una de las principales dificultades para el sostenimiento de los espacios.

### 2.2.1. Composición de los equipos

La mayoría de los espacios funciona a través de parejas pedagógicas desde una mirada de la EP. En ese sentido, las trabajadoras se reconocen como educadoras populares. Si bien hay en los espacios (no necesariamente en todos) trabajadoras con estudios técnicos, terciarios o universitarios, o quienes se desempeñan como docentes en niveles del sistema de educación formal, en mayor medida se trata de trabajadoras de la EP, por ejemplo, excostureras o excartoneras, o bien hijas o familiares de trabajadores y trabajadoras de las diferentes ramas, o vecinas del barrio. Hay una reivindicación, en este sentido, de las trabajadoras del sector, de sus saberes, del “termómetro” que poseen sobre lo que sucede en las ramas de producción de mercancías, en los barrios, en las familias. Se busca que sean parte y protagonistas de estos espacios, reconociendo que hay saberes vinculados a la rama, a las formas de trabajo, a las comunidades migrantes, por ejemplo, en el caso del sector textil, a los barrios. Asimismo, se destaca que son las que sostienen los espacios a lo largo del tiempo, y que resulta difícil, muchas veces, que trabajadoras que no son de la EP y que tienen estudios y otras trayectorias logren permanecer dadas las dinámicas de vulnerabilidad, necesidad y urgencia constante de esta población, y la ausencia de recursos para retribuir correctamente las tareas que se realizan. Es usual

escuchar de parte de las organizaciones que, cuando la realidad no es como se aprende en los libros, quienes están mejor capacitadas para hacerle frente son las trabajadoras de la EP.

En relación con esto último, la capacitación es una búsqueda constante de estos espacios de cuidados, a la vez que aparecen expectativas de profesionalización de las trabajadoras a partir de la experiencia de ser educadoras populares.

En cuanto a la remuneración de las trabajadoras de estos espacios, el programa Potenciar Trabajo fue la principal política, la cual será analizada en el siguiente apartado. Una cuestión fundamental ha sido comenzar a reconocerse como trabajadoras y, en particular, como trabajadoras de la EP. El trabajo sociocomunitario en las organizaciones, al igual que en el resto de la sociedad, ha estado largamente asociado a formas de amor, afecto, solidaridad y compromiso militante. La concepción de los cuidados como un trabajo, y como un trabajo que debe ser reconocido, remunerado y con acceso a derechos, ha sido un proceso reciente. Los testimonios coinciden en que no hay una política pública que contemple este reconocimiento a través de una remuneración digna en relación con todo lo que se hace en los espacios.

### 2.2.2. Problemáticas que atienden y relación con el Estado

Más allá de la alimentación que se brinda, y de los cuidados directos y las propuestas socioeducativas, lúdicas y de recreación, estos espacios de cuidados atienden una amplia diversidad de problemáticas, tanto de los niños y niñas como de sus familias y de la propia comunidad en la que se insertan. Algunas situaciones frecuentes que indican atender desde los espacios son: violencia de género; violencia intrafamiliar; desnutrición, problemas de aprendizaje; situaciones de abuso; consumos problemáticos.

Situaciones que se viven muchas veces como momentos de crisis en los espacios, ante la dificultad y la ausencia de herramientas para abordarlas, sumada a la ausencia de políticas y dispositivos estatales que efectivamente logren llegar y dar respuesta en los

territorios. Como testimonian, algunas cosas las logran abordar y otras no, en función de la difícil realidad que viven las familias. La mayoría de los espacios no tienen buena relación con instituciones creadas para atender estas problemáticas. Muchas veces los espacios atienden estas situaciones a través de contactos que tienen las trabajadoras o las organizaciones, quedando delimitada la respuesta a la buena voluntad de los involucrados. En otros casos, trabajan en red con los espacios de la propia organización; por ejemplo, articulan con las promotoras de salud, con la Mutual Senderos, con las consejerías para casos de violencia de género, con espacios de la UTEP. En este sentido, se destaca una demanda hacia el Estado que no es solo de recursos de financiamiento y capacitación, sino también de asistencia técnica y acompañamiento, de “líneas directas” ante estas muy graves problemáticas de derechos vulnerados que caracterizan a las familias destinatarias.

Desde los espacios se acompaña también a las familias en la realización de trámites para la solicitud de programas, subsidios y becas. Se brinda asesoría legal, se ayuda en la gestión de turnos, entre otras tantas tareas que dan cuenta de cuidados integrales y ampliados como característica del sector.

### 2.2.3. Estrategias de financiamiento

Una característica de estos espacios de cuidados es que no se financian a través de una fuente única, sino que realizan de forma permanente una búsqueda activa de políticas, programas, convenios y convocatorias específicas para proyectos, de modo de garantizar recursos. Así, el trabajo de cuidados en la EP se vincula con la profunda tarea de gestión que debe realizar para combinar de forma creativa una diversidad de políticas, convocatorias y fuentes posibles de recursos.

La mayoría de los espacios sostienen su funcionamiento a través de: i) convenios específicos con los gobiernos locales; ii) políticas y programas para la apertura de nuevos espacios o el fortalecimiento de los ya existentes; iii) el cobro por parte de las

trabajadoras de los espacios de cuidados de programas de transferencia de ingreso, muchas veces su único ingreso por las tareas que realizan; iv) la presentación de proyectos específicos en convocatorias del Estado en sus diferentes niveles, a veces también buscando vínculos con organismos internacionales, aunque con menor frecuencia; v) el aporte de las ramas de producción de mercancías (como en los casos mencionados de textil y cartoneros), de la organización, e incluso de la comunidad; vi) la realización de rifas y eventos específicos para recaudar fondos para el sostenimiento de los espacios o de alguna necesidad específica.

Esta tarea de “sacar un poquito de cada lado” da cuenta de las dificultades de las políticas existentes en materia de cuidado infantil para dar respuesta a las necesidades de estos sectores, y su insuficiencia para lograr el sostenimiento en el tiempo de los espacios comunitarios en condiciones dignas y garantizando un goce pleno de derechos. La búsqueda permanente de recursos y oportunidades para el financiamiento de los espacios implica para las trabajadoras una gran inversión de tiempo. Asimismo, más allá de esta diversidad de fuentes de recursos, en la práctica resultan sumamente escasos. En el siguiente apartado se profundiza en las políticas que permiten el sostenimiento de estos espacios.

### 3. Las políticas públicas para el sector sociocomunitario de la EP

En esta sección proponemos una caracterización que contemple las diferentes políticas: las referidas al cuidado como necesidad y derecho a garantizar, y las orientadas al trabajo de cuidados. Como veremos, la mayoría se enmarcan en la órbita del desarrollo social. El análisis se centra en las políticas implementadas en el período 2019-2023, indicándose en los casos pertinentes si fueron eliminadas.

En relación con las políticas que abordan el cuidado en tanto derecho, pueden organizarse según poblaciones específicas. Las de mayor relevancia, por magnitud y alcance, son las orientadas a

garantizar los derechos de las infancias<sup>10</sup>. Las principales políticas a nivel nacional<sup>11</sup> hasta fin de 2023 consistieron en el despliegue de espacios de primera infancia (EPI), cuyo surgimiento se dio a partir de la creación del Plan Nacional de Primera Infancia en el año 2016, y los Centros de Desarrollo infantil (CDI), regulados a partir de la Ley de Centros de Desarrollo Infantil 26.233. Ambos eran implementados a partir de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), dependiente del entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y refieren a espacios de atención integral, contención y estimulación destinados a niños y niñas en situación de vulnerabilidad social que además realizan acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de sus derechos. Para tal fin, se otorgaban subsidios para apertura y fortalecimiento, agregándose un subsidio mensual para funcionamiento bajo la modalidad de beca por niño o niña asistente (es decir, según la cantidad de vacantes asignadas al espacio).

En Campana y Rossi (2022) se observó que la fragmentación y la segmentación en el diseño de políticas públicas generaba una superposición de programas destinados a la misma población con idénticos o muy similares objetivos, aunque insuficientes en los montos que otorgan. Adicionalmente, no se evidenciaba una articulación entre los niveles nacionales y provinciales que permita mayor eficacia en la provisión de respuestas. Al mismo tiempo, los

---

**10** En este recorte solamente se abordarán las políticas de infancia en vinculación a los espacios comunitarios de cuidado. No obstante, cabe resaltar que, en la Argentina, las acciones destinadas a proteger a las infancias, considerarlas sujetos plenos de derechos desde el momento de su nacimiento y garantizar su calidad de vida están amparadas por convenciones internacionales y leyes nacionales vigentes. El principal marco nacional de referencia es la Ley 26.061, de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes del año 2005, la cual promueve la elaboración de políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia.

**11** A nivel subnacional, en el AMBA pueden mencionarse las unidades de desarrollo infantil (UDI) de la Subsecretaría de Políticas Sociales perteneciente al Ministerio de Desarrollo para la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, orientada a población de los 45 días hasta los 14 años de edad con financiamiento bajo la modalidad de beca por asistente y los centros de primera infancia (CPI) del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para niñas y niños de 45 días a 3 años de edad. También con una modalidad de financiamiento vía becas, una novedad es que la gestión de los espacios se realiza en asociación con organizaciones sociales, que son las que sostienen cotidianamente el funcionamiento de los CPI.

requisitos burocráticos y de infraestructura requerida eran excluyentes para una buena parte de las organizaciones que intervienen en los territorios, lo que genera que muchas pequeñas organizaciones y/o espacios no puedan acceder a estos programas. Existían también a nivel nacional un conjunto de políticas y programas vinculados al cuidado de niños, niñas y adolescentes que no crean o sostienen espacios específicos de cuidados, sino que se centran en capacitaciones a cuidadoras y familias, desarrollando también talleres recreativos y actividades específicas. Entre ellos se encuentran: i) Plan Nacional de Protección Social; ii) Cuidados Integrales y Políticas Comunitarias; iii) Plan Nacional de Capacitación en Niñez, Adolescencia y Familia; iv) Programa Nacional Primeros Años - Acompañamos la Crianza; v) Activar - línea Adolescentes; vi) Programa Nacional de Derecho al Juego “Jugar”; vii) Programa Jugando Construimos Ciudadanía; viii) Programa de Recreación y Juego; ix) banda Sinfonía Popular; entre otros. Si bien durante 2024 los EPI continuaron funcionando, desde las organizaciones señalan demoras en los desembolsos de las becas, bajas de espacios y congelamiento de los montos.

En lo que refiere a los derechos de mujeres y diversidades<sup>12</sup>, encontramos hasta diciembre de 2023 una serie de políticas de articulación territorial con organizaciones sociales y comunitarias impulsadas por el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. El principal fue el Programa Articular, que pretendía fortalecer a las organizaciones sociales que abordan temáticas de género, contemplando para ello la asistencia técnica y el financiamiento vía subsidio de proyectos. Estos subsidios, sin embargo, comprendían gastos de capital y corrientes dentro de los que no se incluían de manera específica remuneraciones más allá de los honorarios profesionales necesarios para su ejecución. También pueden mencionarse el Programa Producir, de asistencia económica y técnica a proyectos

<sup>12</sup> Al igual que sucede con las infancias, los derechos de las mujeres y diversidad en la Argentina están amparadas en convenciones internacionales y legislación nacional vigente, siendo el principal marco de referencia la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollean sus Relaciones Interpersonales, del año 2009.

productivos conformados por mujeres y diversidades atravesadas por violencia de género, y el Programa de Escuelas Populares de Formación en Género y Diversidad “Macachas y Remedios” que brindaba apoyo económico y acompañamiento técnico a organizaciones que llevaran adelante proyectos de formación en género y diversidades<sup>13</sup>. En ambos, las organizaciones comunitarias mediaban entre las políticas y la población destinataria, obteniendo financiamiento para proyectos específicos; sin embargo, se trató de políticas con un alcance más bien limitado<sup>14</sup>. Estos programas, como la mayoría del ex Ministerio de Géneros, fueron eliminados.

En relación con la población de personas adultas mayores, no existían (ni existen) programas orientados específicamente a los espacios comunitarios de cuidado más allá de la formación de personas cuidadoras enmarcada en el Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.

También pueden mencionarse las políticas orientadas a la población en situación de consumo problemático ejecutadas por la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar) a través del programa de Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC). Creado en 2014, su objetivo es acompañar la situación de consumo a población en situación de vulnerabilidad social a partir de un abordaje integral: Sedronar financia proyectos de organizaciones y grupos comunitarios que llevan adelante acciones de prevención, atención y acompañamiento en materia de consumo problemático solventando el acompañamiento profesional y los gastos corrientes de los espacios; para fines de 2022 la red contaba con 518 dispositivos cogestionados entre

**13** Dentro del ex MinGen también pueden mencionarse el Programa Acerca Derechos (PAD), política para fortalecer el acceso a derechos y al sistema de justicia a mujeres y diversidades o el Programa de Fortalecimiento para Dispositivos Territoriales de Protección Integral de las Personas en Contexto de Violencia por Motivos de Género; programas que no se orientan específicamente a organizaciones comunitarias pero que las reconocía, junto con órganos de gobierno subnacionales, como coejecutoras de las políticas.

**14** Según informes de gestión, tuvieron un alcance de 253 proyectos y 5400 personas y de 143 escuelas populares, respectivamente.

Sedronar y organizaciones sociales o eclesiásticas. Este programa no sufrió grandes cambios durante 2024.

Saliendo de los derechos de poblaciones específicas pero orientado a un derecho universal y fundamental encontramos las políticas de seguridad alimentaria. El Plan Argentina contra el Hambre (creado mediante resolución 8/2020 del MDS y que busca fortalecer las acciones del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PNSA) contempla diferentes líneas de intervención; si bien la más conocida de ellas es la Tarjeta AlimentAR (consistente en transferencias monetarias a personas que perciben la Asignación Universal por Hijo [AUH]), en este trabajo interesa destacar la referida a los espacios comunitarios. El componente abordaje comunitario del PNSA es ejecutado por la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria y articulado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constando de dos tipos de proyectos: los Proyectos Alimentarios, que complementan los aportes de mercadería recibidos por las organizaciones, y los Proyectos Complementarios de fortalecimiento que se orientan a aspectos como adecuaciones de espacios físicos, equipamiento, etc. Por otro lado, el componente Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias (Merenderos) implicaba transferencia de fondos a organizaciones para financiar meriendas reforzadas, mientras que el componente Asistencia Alimentaria Directa implicaba la entrega mensual de módulos alimentarios a las organizaciones sociales. Si bien los programas referidos a los espacios comunitarios no se eliminaron en 2024, sí hubo subejecución y conflictos en torno a la distribución de alimentos.

En estas políticas la población destinataria no son los espacios comunitarios si no la población que estos atienden. Esta mirada se profundiza en programas como El Barrio Cuida al Barrio, vigente en el contexto del COVID-19 –promotoras comunitarias mapearon el barrio para un acompañamiento a la población de riesgo y garantizar la provisión de alimentos–, el Programa de Abordaje Comunitario Abrazar Argentina –de asistencia de elementos e insumos a personas en situación de vulnerabilidad extrema– o el Fortalecimiento Institucional –que financiaba proyectos implementados por organizaciones que tuvieran como destino población vulnerable–.

En relación con la revalorización de los saberes adquiridos por sus trabajadoras, podemos mencionar la Dirección de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, desde donde se impulsaron Diplomaturas en Cuidados que buscaron reafirmar la voz de las educadoras populares y certificar sus experiencias.

El principal desafío en el campo de los cuidados comunitarios tiene que ver con el reconocimiento material de este trabajo: su remuneración. La principal política de remuneración de quienes trabajan en la rama sociocomunitaria de la EP fue el ex Potenciar Trabajo (2020-2023). Este programa estaba destinado a personas mayores de 18 años y menores de 65 años que se encontraran en riesgo o estado de vulnerabilidad social o se desempeñaran en alguna actividad de la EP otorgando una prestación económica individual denominada “salario social complementario” equivalente al 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil. Si bien no se trató de una política pensada específicamente para el cuidado, una novedad fue la incorporación del trabajo de cuidado como posibilidad de contraprestación dentro del componente de proyectos sociocomunitarios del programa. Esta transferencia de ingreso fue compatible con “Nexo”, un régimen especial en el marco del Potenciar Trabajo que permitía a ciertos titulares del programa percibir mensualmente un monto equivalente a un SMVM (SSC + Nexo). Las organizaciones coinciden en que, en el último tiempo, habían construido la prioridad de buscar que las trabajadoras sociocomunitarias y de cuidados de la EP recibieran Nexo, en función de que, como mencionamos, el trabajo de cuidados no genera un ingreso extra por la venta de bienes en el mercado, como sí lo hacen otras ramas o actividades de la EP. Para las trabajadoras sociocomunitarias del cuidado, el Potenciar Trabajo solía ser su único ingreso. En ese sentido, cabe destacar que la intensa tarea que se realiza en estos espacios (de cuidados directos, de limpieza, cocina, planificación pedagógica, contención, atención y acompañamiento de múltiples necesidades y problemáticas de las familias) implica como contrapartida un ingreso muy reducido.

A la vez, quienes percibían el programa Potenciar Trabajo podían estar inscriptos en el Monotributo Social con costo cero,

pudiendo acceder así a una cobertura previsional contributiva y a la cobertura de salud<sup>15</sup>. Esta posibilidad era especialmente relevante para las trabajadoras sociocomunitarias, que habitualmente no acceden a las prestaciones de la seguridad social.

Como se expuso, las políticas presentadas incluyen aquellas implementadas en el período 2019-2023. Las cuales han tenido profundas transformaciones a partir de diciembre de 2023, con el triunfo de Javier Milei.

La primera transformación a destacar tiene que ver con las políticas de remuneración al trabajo que comienzan con la eliminación, en febrero de 2024, del Potenciar Trabajo mediante el decreto 198/2024, transfiriendo sus destinatarios y destinatarias a dos nuevos programas que lo reemplazaron: Volver al Trabajo y de Acompañamiento Social. El primero retoma el paradigma de la empleabilidad, asumiendo que las personas destinatarias no acceden a un trabajo por falta de capacidades, mientras que el segundo se orienta a la población identificada como inempleable: mayores de 50 años o madres de 4 o más hijos e hijas; en ambos casos, se desconoce el trabajo que efectivamente realizan las personas en el marco de la EP destinatarias, exigiendo contraprestaciones como terminalidad educativa, formación en oficios, entre otros<sup>16</sup>. Por otro lado, se procedió a la desindexación de la contraprestación: el mismo dejó de corresponder a la mitad de un SMVM, fijándose el monto en \$78.000<sup>17</sup>. También se eliminó el complemento percibido a través de Plan Nexo, por lo que las trabajadoras de espacios comunitarios que percibían entre ambos programas el equivalente a un SMVM vieron sus ingresos reducidos de manera drástica: para el mes de

**15** Cabe destacar que, a pesar de estas ventajas, en la práctica menos de la mitad de quienes percibían el programa Potenciar Trabajo se encontraban inscriptos en el Monotributo Social, existiendo un importante problema de registración (Martínez, Cappa y Blasco, 2022).

**16** Un aspecto a destacar en la inclusión explícita como causal de exclusión: “El que impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, subterráneo, agua o aire o no permitiere a terceros movilizarse libremente por la vía pública será egresado del programa en forma inmediata procediéndose a suspender el pago del beneficio”.

**17** Esto implicó una pérdida del 56,9% en términos reales en los primeros ocho meses de gobierno (Cejas Marcovecchio, 2024).

agosto equivalía a un 30% del SVMV (Cejas Marcovecchio, 2024). El achicamiento del Potenciar Trabajo se intensificó con las bajas masivas realizadas desde Capital Humano<sup>18</sup> y la individualización de la gestión de los reclamos. Para finalizar, el Monotributo Social dejó de tener costo cero para las personas destinatarias de estos programas.

Otro aspecto a destacar del nuevo contexto se vincula con la cuestión alimentaria: las partidas tuvieron una reducción en términos reales del 79% en lo referido a comedores comunitarios y del 66% en el complemento alimentario. La subejecución de estos programas limitó los alimentos percibidos por los espacios que se conjugó con un aumento de la demanda a partir de nuevas personas que comenzaron a acercarse a estos espacios producto de la crisis económica y la merma de ingresos para la población en general. En relación con los EPI, los montos quedaron fijados desde 2023, limitando su poder de compra en un contexto inflacionario.

Estas transformaciones se dieron en un contexto de fuerte persecución y criminalización de los espacios.

## 4. Lineamientos de políticas públicas

La pandemia de COVID-19 puso de relieve la importancia de los cuidados, especialmente en términos colectivos y comunitarios, y a sus trabajadoras como “esenciales”; por otro lado, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) decretado en marzo de 2020 por el Poder Ejecutivo Nacional transformó radicalmente la realidad de los espacios sociocomunitarios, visibilizando su rol en la reproducción social de sus territorios a través del reparto de alimentos, gestión de trámites, acompañamientos y contención, entre otros, que develan el valor social que tienen estas tareas en el sostenimiento de la comunidad. En el nuevo contexto abierto tras el cambio de gobierno en diciembre de 2023, se vuelve a poner el foco en la emergencia

<sup>18</sup> El decreto de necesidad y urgencia (DNU) 8 del 10 de diciembre de 2023 modificó la Ley de Ministerios, creando el Ministerio de Capital Humano, que absorbió a los de Desarrollo Social, Educación, Cultura, Trabajo y Géneros y Diversidad.

alimentaria, a la vez que enfrenta a los espacios a una estigmatización por parte de las propias autoridades estatales que buscan imponer un manto de sospecha sobre ellos. Si bien es importante destacar que la gestión del gobierno de Javier Milei es clara y profundamente regresiva en términos de las políticas que sostuvieron los cuidados sociocomunitarios, en el presente apartado interesa partir del momento previo, y proponer algunas reflexiones en clave de lineamientos en las políticas necesarias para el fortalecimiento de la rama sociocomunitaria.

En este sentido, en el capítulo hemos remarcado algunos problemas relevantes de las políticas implementadas entre 2019 y 2023, entre los cuales se destacan: a) la fragmentación de los programas y las múltiples gestiones que su articulación implica para las trabajadoras de la rama; y b) los vacíos en torno a la remuneración y acceso a la seguridad social de sus trabajadoras, aspectos solamente contemplados en el hoy extinto Potenciar Trabajo y su complemento, Nexo, que, por supuesto, no lograron alcanzar a la totalidad de las trabajadoras de la rama y cuya falta de institucionalización permitió su fácil desarticulación con el cambio de gobierno. Resaltamos en este sentido el importante rol de las organizaciones en la implementación de muchos de los programas aquí presentados, y la relevancia de su participación como actores fundamentales para el diseño e implementación de políticas que puedan tener alto impacto en sus poblaciones destinatarias.

A partir del análisis, se proponen los siguientes lineamientos:

1. Reconocimiento salarial y derechos laborales. Si bien las distintas ramas de actividad de la EP plantean realidades diferentes, en el sector sociocomunitario las trabajadoras no cuentan con la posibilidad de generar ingresos por la venta de lo que producen, en tanto el servicio que brindan es gratuito para la comunidad. A la vez, las políticas y programas analizados colocan el eje fundamentalmente en las infancias y adolescencias, a través de la modalidad de financiamiento del funcionamiento de los espacios, o de becas según vacantes, lo que ubica en un segundo plano a las trabajadoras y la importancia de que los cuidados que

se brindan sean remunerados. Es necesaria una política de transferencia de ingreso en la que el Estado actúe como empleador de última instancia garantizando que las trabajadoras sociocomunitarias —esenciales para la reproducción social de los sectores populares y de las familias de la economía popular— perciban un piso de remuneración equivalente a un Salario Mínimo Vital y Móvil, a la vez que garantice un piso de acceso a la seguridad social. Los cuidados son trabajos mayormente feminizados, reconocerlos económicoamete tiene además un impacto relevante para reducir las brechas de género.

- 2. Fortalecer con infraestructura y equipamiento.** La infraestructura de los espacios de cuidados debe ser contemplada no solo en la inversión inicial, sino que deben establecerse mecanismos de acompañamiento que garanticen integralmente sus buenas condiciones en el largo plazo. En las políticas públicas actuales, los requisitos para la habilitación de los espacios son habitualmente excluyentes para el conjunto de las organizaciones más pequeñas y para la localización de los espacios en barrios populares. En contraposición, estos requerimientos no se acompañan con presupuesto ni apoyo legal o técnico para garantizarlos. Si bien, algunos convenios específicos contemplan financiamiento para equipamiento, este resulta escaso, a la vez que, debido a los tiempos de desembolso, el presupuesto inicialmente pactado en la práctica no alcanza para cubrir más allá de lo esencial. Esto sería, además, un aporte para reducir la brecha de desigualdad entre las infancias de sectores populares y el resto de los niños y niñas que acceden a vacantes en espacios de cuidado del sistema educativo público formal o privado.
- 3. Garantizar la provisión de alimentos.** La provisión de alimentos suele ser muy heterogénea entre espacios. Previamente al recorte del gobierno de Javier Milei, algunos espacios recibían alimentos frescos y secos periódicamente y otros debían comprarlos con el presupuesto asignado en los programas, mientras otros no recibían nada y debían generar estrategias para conseguir esas “bocas” o bien donaciones.

En consecuencia, la oferta y variedad difiere mucho en cada caso. Es necesario que se contemple un stock fijo mensual de alimentos de calidad nutricional para cada espacio.

4. Implementar un registro nacional de espacios sociocomunitarios. Resulta central contar con un registro actualizado y de amplio alcance que brinde información, entre otras cuestiones, sobre: i) los espacios de cuidados comunitarios y de la EP que hoy se encuentran en funcionamiento; ii) el tipo de servicio que brindan; iii) las trabajadoras de la EP dedicadas a actividades de cuidados; iii) la cantidad de personas que asisten a estos espacios y cuántas se benefician de ellos; iv) la demanda no cubierta: listas de espera y demanda potencial; entre otros aspectos. Contar con esta base de información es requisito fundamental para el diseño e implementación de programas y políticas públicas que lleguen con efectividad a los territorios en función de las necesidades del sector.

Además de estos ejes, podemos agregar otras necesidades, tales como:

- Cobertura de programas más allá de la primera infancia. La ampliación etaria en la cobertura actual de cuidados es fundamental para dar respuestas integrales a las necesidades de los territorios. Las organizaciones no limitan sus estructuras de cuidados a la primera infancia, sino que realizan esfuerzos para ofrecer propuestas para las diferentes edades, incluyendo adolescencias y juventudes. Sin embargo, el financiamiento para sostener estos proyectos se encuentra condicionado por la escasez de programas que piensan los cuidados durante la adolescencia. Resulta necesario, en este sentido, concebir las políticas desde una mirada integral de las trayectorias de las personas.
- Fortalecer los servicios locales. Cotidianamente, la función de cuidados de estos espacios comunitarios abarca el acompañamiento en situaciones de violencia, abusos, consumos problemáticos de drogas o conflictos con la justicia, por recuperar solo algunos de los mencionados. Las cuidadoras y los centros infantiles funcionan en muchos casos como la puerta de ingreso y puente hacia otras

instituciones, y el apoyo necesario para no abandonarlas. Los canales de comunicación y atención entre las organizaciones y el Estado son fundamentales para el acompañamiento ante una situación de vulneración de derechos.

- Contemplar las características específicas del trabajo en la EP. Las políticas y programas deben contemplar y considerar las necesidades y especificidades del sector de la EP: las características y formas de su trabajo, los horarios en que se realizan dichos trabajos y su localización en relación con los hogares y territorios en los que esta población habita, entre otras cuestiones. Como hemos visto, las necesidades de cuidados de familias cartoneras y textiles, por ejemplo, son bien diferenciadas, y lo mismo ocurre en el caso de quienes trabajan de la venta en la vía pública o en los trabajos rurales, entre otros. En este campo, las propuestas estandarizadas resultan poco efectivas dada la diversidad y complejidad de las formas de vida y trabajo del sector. Es importante que la formulación de políticas contemple la posibilidad de horarios específicos, modalidades de funcionamiento diferenciadas, localización de los espacios en relación con múltiples variables, composición de los equipos de trabajo inclusiva de las comunidades en las que se insertan los espacios de cuidados, entre otras cuestiones.

Por último, es central la reorganización de la diversidad de programas existentes bajo el paraguas de una política pública integral, federal e inclusiva. Esto no implica, como hemos mencionado, uniformizar las respuestas ni dejar de considerar las especificidades. Pero sí resulta importante, tanto desde la perspectiva de los recursos como del acceso a derechos y de la calidad de las prestaciones, trascender la dispersión y superposición actual de programas y su parcialidad, y construir capacidades estatales vinculadas a políticas de cuidados de amplio alcance.

# Bibliografía

- AGUIRRE, ROSARIO, KARINA BATTHYÁNY, NATALIA GENTA y VALENTINA PERROTTA** (2014). “Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay”, *Iconos*, N° 50, pp. 43-60.
- BATTHYÁNY, KARINA, NATALIA GENTA y SOL SCAVINO** (2019). “Cambios y permanencias en las estrategias de cuidado infantil en el curso de vida: un análisis de género”, *O Social em Questão*, vol. 21, N° 43, pp. 95-120.
- BATTHYÁNY, KARINA** (2021). *Políticas del cuidado*. Ciudad de Buenos Aires: CLACSO; México DF: Casa Abierta al Tiempo.
- CAMPANA, JULIETA** (2021). Estrategias de cuidados en la economía popular: el caso del Centro Infantil de Recreación y Aprendizaje del Movimiento de Trabajadores Excluidos. Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social. Buenos Aires: FLACSO.
- CAMPANA, JULIETA, FEDERICO BLASCO, ARIEL SALGADO, INÉS PATOP y SEBASTIÁN ROHR** (2023). “La estimación del universo de la economía popular desde la perspectiva del cuidado: ¿trabajo sociocomunitario y población inactiva?”, ponencia ante 16º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- CAMPANA, JULIETA, y AGUSTINA ROSSI LASHAYAS** (2022). *Organización del cuidado en la economía popular: el trabajo sociocomunitario y su vinculación con políticas públicas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- CARRASCO, CRISTINA** (ed.) (2014). *Con voz propia: la economía feminista como apuesta teórica y política*. Madrid: La Oveja Roja.
- CARRASCO BENGOA, CRISTINA, y CARME DÍAZ CORRAL** (2017). *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*. Buenos Aires: Madreselva.
- CASCARDO, FLORENCIA, y GISEL TREBOTIC** (2023). *El cuidado más allá de las políticas de cuidado*. Buenos Aires: Red de Género y Comercio - Asociación Lola Mora.
- CEJAS MARCOVECCHIO, MAURO** (2024). Monitor de indicadores que inciden sobre la Economía Popular. Datos actualizados a agosto de 2024. Documento de Trabajo del Observatorio de Coyuntura Económica y

Políticas Públicas (OCEPP), Fundación de Desarrollo Humano Integral, Buenos Aires.

**CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES** (2020). *Reporte de Monitoreo - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.* [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_pnsa\\_4degt\\_2019.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pnsa_4degt_2019.pdf)

**ESQUIVEL, VALERIA** (2011). *La economía del cuidado en América Latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda.* Panamá: PNUD.

**ESQUIVEL, VALERIA** (2012). “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina”, *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región.* Santo Domingo: ONU-Mujeres.

**FEDERICI, SILVIA** (2004). *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria.* Madrid: Traficantes de Sueños.

**FISHER, BERENICE, y JOAN TRONTO** (1990). “Toward a Feminist Theory of Caring”. En *Circles of care: work and identity in women’s lives.* Nueva York: Suny Press.

**GAGO, VERÓNICA** (2019). “El cuerpo del trabajo. Tres escenas cartografiadas desde el paro feminista”, *A Contracorriente. Una revista de estudios latinoamericanos*, vol. 16, Nº 3, pp. 39-60.

**HARTMANN, HEIDI** (1987). “El infeliz matrimonio entre feminismo y marxismo”, Cuadernos del Sur Nº 5, marzo-mayo, pp. 113-157.

**MARTÍNEZ, CARLOS, ANDRÉS CAPPA y FEDERICO BLASCO** (2022). La cobertura de seguridad social en la EP en la Argentina. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

**MDS** —Ministerio de Desarrollo Social— (2020). Informe de gestión - Eje Cuidados.

**ME** —Ministerio de Economía— Dirección de Economía, Igualdad y Género (2020). “Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto”. Disponible en [www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-los-cuidados-un-sector](http://www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-los-cuidados-un-sector)

**MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD** (2023). Informe de gestión. Disponible en [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/libro\\_informe\\_de\\_gestion\\_2023-hoja\\_por\\_hoja-v4.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/libro_informe_de_gestion_2023-hoja_por_hoja-v4.pdf)

**OGYPP** —Observatorio de Géneros y Políticas Públicas— (2023). Relevamiento sobre condiciones socioeconómicas y uso del tiempo de las mujeres y personas travestis-trans en Barrios Populares. Disponible en [www.observatoriodegeneros.com/post/se-lanz%C3%B3-el-informe-elaborado-por-ogypp-y-la-sisu](http://www.observatoriodegeneros.com/post/se-lanz%C3%B3-el-informe-elaborado-por-ogypp-y-la-sisu)

**OGYPP** —Observatorio de Géneros y Políticas Públicas— (2020). Desigualdad social y desigualdad de género. Radiografía de los barrios populares en la Argentina actual. Disponible en [www.observatoriodegeneros.com/post/desigualdad-social-y-desigualdad-de-genero](http://www.observatoriodegeneros.com/post/desigualdad-social-y-desigualdad-de-genero)

**PÉREZ OROZCO, AMAIA** (2006). “Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”, *Revista de Economía Crítica*, N° 5, pp. 7-37.

**PÉRSICO, EMILIO, y JUAN GRABOIS** (2014). *Nuestra realidad. Organización y Economía Popular*. Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

**RAZAVI, SHAHRA** (2007). “The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual issues, research questions and policy options”. En *Gender and Development Programme*, nro. 3. Ginebra: ONU.

**RENATEP** —Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular— (2021). Informe especial N° 1. Servicios Socio Comunitarios. [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/informe\\_ndeg1\\_servicios\\_sociocomunitarios.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/informe_ndeg1_servicios_sociocomunitarios.pdf)

**RENATEP** —Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular— (2022). *Principales características de la economía popular registrada*. Noviembre. Disponible en [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_renatep\\_noviembre\\_2022\\_v3.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf)

**RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, CORINA** (2007). “Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional”, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires: CLACSO.

**RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, CORINA** (2015). “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”, *Nueva Sociedad*, N° 256, pp. 30-44.

**RUBIN, GAYLE** (1986). “El tráfico de mujeres: notas sobre la ‘economía política’ del sexo”, *Nueva Antropología*, vol VIII, N° 30, noviembre, pp. 95-145.

**SEDRONAR** —Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina— (2022). Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC). Crecimiento de la red asistencial, respuestas implementadas y personas atendidas durante 2022. Disponible en [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oad\\_2023\\_casas\\_de\\_atencion\\_y\\_acompanamiento\\_comunitario\\_crecimiento\\_de\\_la\\_red\\_asistencial\\_respuestas\\_implementadas\\_y\\_personas\\_atendidas\\_durante\\_2022.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oad_2023_casas_de_atencion_y_acompanamiento_comunitario_crecimiento_de_la_red_asistencial_respuestas_implementadas_y_personas_atendidas_durante_2022.pdf)

**ZIBECCHI, CARLA** (2010). “Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores”, Laura Pautassi (org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

**ZIBECCHI, CARLA** (2014). “Entre el trabajo y el amor, el cuidado de niños en contextos de pobreza: el caso de las mujeres cuidadoras del ámbito comunitario”, *Estudios Sociológicos*, vol. 32, N° 95, pp. 385-411.

---

**Ernesto Mate, Lucas  
Terranova y Julieta Campana**

---

# **Capítulo 3**

**Repensando las políticas  
públicas para la economía  
popular en un nuevo  
mundo del trabajo**

Un aspecto fundamental para la prospectiva del sector de la economía popular (EP) tiene que ver con el rol del Estado y las políticas públicas. Como se ha desarrollado en el capítulo 1 de este libro, la discusión sobre lo que hoy denominamos “economía popular” forma parte de un rompecabezas conceptual, cuyos nudos de debate pueden rastrearse por lo menos a lo largo de los últimos 60 años en discusiones sobre el mundo del trabajo. En particular, la entrada en escena de la perspectiva del sector informal reorienta el enfoque de la política pública, desplazando el foco desde la creación de empleo para los desocupados hacia la mejora de las condiciones de trabajo del sector informal, y cómo reorientar esas actividades hacia una menor precariedad.

En la Argentina, la intervención del Estado hacia el sector se ha centrado principalmente en el campo de las políticas sociales y de empleo<sup>1</sup> desde el paradigma de la “activación” y el enfoque de la empleabilidad. Estas formas de intervención estatal colocan el diagnóstico de la problemática en los individuos, desconociendo la naturaleza estructural de los vaivenes laborales y los procesos sociales que intervienen en su desarrollo. Desde los años noventa, el diseño de las políticas ha estado atravesado en mayor o menor medida por

---

<sup>1</sup> A sabiendas que las políticas sociales y de empleo constituyen distintos tipos de políticas, en este capítulo las tomamos como sinónimos dado el carácter yuxtapuesto de las problemáticas que abordan y de los objetivos múltiples desde las cuales se diseñan en América Latina —en comparación con países de la OCDE—, donde cumplen múltiples funciones: desde aumentar el empleo, reducir la desigualdad y pobreza, mejorar la empleabilidad, etc. (OIT, 2016).

estos enfoques. En este marco, surgen algunas preguntas: ¿qué implicancias ha tenido el enfoque de la empleabilidad y de la activación para el diseño de las políticas? ¿Qué limitaciones tuvo para resolver la cuestión de la EP? ¿Qué hacemos en el “mientras tanto”? ¿Cómo revertir la lógica tecnocrática –“desde arriba hacia abajo”– y empezar a pensar la política desde y con el sector?

El presente tiene como objetivo aportar a la discusión sobre las políticas públicas para la EP a partir de una recapitulación crítica sobre las políticas sociales y de empleo en la Argentina desde la década del noventa a la actualidad. A la vez, se propone discutir con algunos de los supuestos que subyacen a esas políticas, bajo la hipótesis de que no han logrado recomponer el empleo o bien han sido insuficientes para mejorar las condiciones de vida y trabajo del sector. Por último, se propone dejar planteados algunos lineamientos de políticas, como una hoja de ruta para repensar la intervención del Estado en las inserciones precarias en el mundo del trabajo.

Para ello, el capítulo se divide en cuatro secciones. En el primer apartado, se hará un abordaje analítico respecto del paradigma de la activación y la noción de empleabilidad y de cómo influyó en la manera en que el Estado concibió el giro individualizador de la política social y las políticas de empleo. En un segundo apartado, se hará un recorrido a grandes trazos de estas políticas en la Argentina, identificando las diferentes racionalidades de intervención que han tenido lugar en la historia reciente. En particular, se retomarán las características del enfoque implementado en cuatro momentos: i) los años noventa, bajo el modelo neoliberal; ii) entre 2003 y 2015 con los gobiernos kirchneristas; iii) la vuelta al paradigma de las políticas neoliberales entre 2015 y 2019; y iv) la experiencia de gobierno que tuvo lugar entre 2019 y 2023. En el tercer apartado se presentan algunas de las principales discusiones sobre las políticas necesarias para el sector. Allí mostramos las limitaciones de abordar el fenómeno como un mero problema de desocupación, o por la ausencia de capacidades individuales para acceder al empleo. A su vez, dichas limitaciones son evidentes en la idea de que el crecimiento económico por sí mismo resolvería la problemática. A través de un análisis de transiciones laborales y de la evolución del

sector a lo largo del tiempo mostraremos que la EP no pareciera ser un fenómeno pasajero o coyuntural. Por último, en el cuarto apartado presentamos algunos lineamientos de políticas públicas para el sector, como reflexiones que parten de una síntesis de lo expuesto.

## 1. El concepto de empleabilidad y el paradigma de la activación en las políticas sociales

### 1.1. De la protección social a la responsabilización individual

Con la constitución del Estado de Bienestar Social (Esping-Andersen, 1990), también llamado Estado Providencia (Rosanvallon, 1995), durante la segunda mitad del siglo XX se establecieron regímenes de protecciones sociales que permitieron la integración de los individuos bajo la lógica de los derechos sociales asociados al trabajo, específicamente de aquellas figuras laborales en relación de dependencia. En palabras de Robert Castel (1997), la conformación de la “sociedad salarial” constituyó un modelo de integración social extendido en Occidente que garantizó a los individuos el acceso a los bienes públicos a través del empleo asalariado. La estructura social de este modelo se caracterizó, a grandes rasgos, por la existencia de instituciones laborales fuertes asociadas al empleo –principalmente masculino e industrial–, sostenida al mismo tiempo en una división tajante entre el trabajo productivo y remunerado respecto del trabajo reproductivo no remunerado –e invisibilizado como tal–.

El afianzamiento de los sindicatos y la inscripción generalizada de los trabajadores en estos colectivos constituyó un sostén clave de la protección laboral. En aquellas sociedades, donde las organizaciones sindicales contaban con mayor reconocimiento e institucionalización –y en aquellas donde aún lo gozan–, mayores eran las regulaciones y protecciones para los trabajadores de acuerdo con su sector de actividad. Este esquema tenía consecuencias societales de corte igualitarista, ya que la extensión del sujeto asalariado generaba

una mejor distribución de los recursos producidos socialmente y, por ende, una sociedad más o menos homogénea en términos de posiciones en el ingreso. En la Argentina, el proceso de integración social y política de los trabajadores se dio durante la primera experiencia peronista, principalmente a través de la representación sindical, la cual constituyó la “columna vertebral” del movimiento. Esto permitió a nuestro país tener elevados índices de afiliación sindical, junto con una estructura social relativamente homogénea, baja informalidad laboral y reducidos niveles de desempleo por varias décadas.

A nivel global, este esquema entró en crisis en la década del setenta, con el advenimiento de una oleada de regímenes neoliberales que introdujeron cambios profundos en la manera en que los Estados intervenían en la economía (Anderson, 2003; Harvey, 2007). Al mismo tiempo, se introdujo una profunda reformulación en las rationalidades que organizaban el funcionamiento del Estado en torno a las regulaciones y protecciones sociales en el marco de la mercantilización de amplias esferas de la sociedad (Harvey, 2005). Así, bajo el diagnóstico de que parte de los problemas se debían a las regulaciones colectivas del mundo del trabajo y el rol de las organizaciones sindicales, las políticas neoliberales buscaron desarmarlas. Se introdujeron una serie de modificaciones en los regímenes laborales que favorecieron procesos de flexibilización del trabajo, argumentando que estas regulaciones impedían el desarrollo pleno de las fuerzas de la economía. La derrota del movimiento sindical frente a estas políticas significó una recomposición de las ganancias empresariales en paralelo al aumento del desempleo, mayor heterogeneidad e informalidad laboral, resultando, a su vez, en un incremento de la desigualdad social (Beck, 2007).

En este marco, autores como Robert Castel sostienen que este proceso condujo a una crisis del modelo de la sociedad salarial ligado a los Estados de Bienestar. Se introdujeron modificaciones en la rationalidad de las intervenciones estatales, modificando la lógica de las protecciones sociales en un proceso de “descolectivización” o de “reindividualización” de las políticas (Castel, 2012). A medida que se deterioraba y fragmentaba el mercado de trabajo, los gobiernos impulsaron políticas focalizadas destinadas a garantizar

una contención social a quienes pasaban a engrosar las filas del desempleo, pero que al mismo tiempo les exigía un compromiso de reinserción en el ámbito laboral, sea de carácter formativo mediante capacitaciones o de búsqueda activa de empleo. Una de las políticas paradigmáticas que reflejó esta transición fue la Renta Mínima, surgida en Europa a fines de los 80 y extendida con distintas variantes.<sup>2</sup> Estas nuevas lógicas introdujeron la producción de individuos autónomos capaces de responsabilizarse por su situación particular y de actuar en consecuencia de modo “activo”, en una reformulación que se desplazó del modelo “tutelar” a otro de producción de “autonomía” (Merklen, 2013). En términos de Luc Boltanski y Ève Chiapello (2002), la racionalidad de este “nuevo espíritu del capitalismo” pasó a valorar la autonomía, el emprendedorismo y la flexibilidad como elementos centrales en un mundo cambiante y competitivo que ponderaba la iniciativa individual como vehículo de realización personal.

Particularmente en América Latina, con las políticas neoliberales se desestructuró el capitalismo de Estado<sup>3</sup> construido principalmente desde mediados del siglo XX, el cual promovía un modelo de “desarrollo hacia adentro” a través de la industrialización por sustitución de importaciones (Bulmer-Thomas, 2011). El modelo había facilitado el desarrollo de organizaciones sindicales fuertes en varios países de marcada industrialización –como la Argentina, Brasil y México–, en paralelo a la institucionalización de la relación capital-trabajo como uno de los conflictos centrales, y el desarrollo de una batería de políticas legislativas centradas en la protección del

---

**2** La Renta Mínima de Inserción surgió en Francia en 1998 y se extendió a distintos países de la Unión Europea. A partir del acceso a un ingreso mínimo, se establecieron esquemas de corresponsabilidad, en el que los sujetos beneficiarios asumían el compromiso con la Administración Pública de conseguir un empleo y mejorar su condición laboral (Dettano, 2016). A grandes rasgos, esta política en Europa condensó la contradicción entre ambas racionalidades, ya que se configuró tanto en la lógica de los derechos sociales –reconocía una deuda social con pretensiones universalistas de alcanzar a quien lo necesite–, como del contrato –exigía como contrapartida por parte del beneficiario la reinserción activa en el mercado de trabajo– (Rosanvallon, 1995).

**3** Con “capitalismo de Estado” nos referimos a un sistema económico en el que el Estado juega un rol protagónico, por lo general a partir de la propiedad o el control de sectores clave de la economía, tales como los recursos naturales, industrias estratégicas, servicios básicos, entre otros.

trabajo. Como vimos en el capítulo 1, si bien la existencia de sectores con inscripciones precarias en el mercado de trabajo y/o excluidos de este no es nueva, las políticas neoliberales agravaron esta situación, lo que tuvo entre sus consecuencias la profundización de la informalidad y de la inestabilidad laboral, condiciones que caracterizan nuestros mercados de trabajo (De la Garza Toledo, 1999; Schteingart, 2018; Poy, 2020). A esta cuestión se suma que la legislación laboral de los países de la región ha estado centrada principalmente en la protección del empleo asalariado, lo que coadyuvó a la segmentación del mercado de trabajo y la exclusión de segmentos de trabajadores y trabajadoras de las protecciones laborales (Bensusán Areous, 2022). En este marco, las políticas sociales y de empleo se diseñaron como un instrumento para la inclusión de estos amplios sectores en el empleo asalariado, bajo la idea de empleabilidad y la activación, lo que, lejos de promover una mejora en los indicadores, acabó por desconocer la problemática estructural que tiene la precariedad laboral en los mercados de trabajo regionales, anteponiendo un foco puesto en los individuos y sus capacidades de inserción, como ampliaremos a continuación.

## 1.2. Las políticas de activación y el enfoque de la empleabilidad

Las políticas sociales y de empleo orientadas a los sectores desempleados condensaron este giro con la adopción del paradigma de la activación en su racionalidad de intervención. En términos de Brenda Brown (2016), este paradigma se sostiene en dos elementos centrales:

- i. un mayor vínculo entre las políticas sociales y las políticas del empleo en vistas de (re)instaurar una concepción de las políticas asistenciales basadas en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo como mecanismo básico de inclusión social; ii. en imponer a los perceptores de la política asistencial restricciones, limitaciones,

contrapartidas y condiciones, para el ingreso y la permanencia en los dispositivos de asistencia (p. 2).

Dicha adopción estuvo fomentada por distintas organizaciones supranacionales, como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El paradigma de la “activación” es un enfoque dado a las políticas sociales que busca estimular la participación activa en el mercado laboral de las personas que perciben la política a partir de incentivos y obligaciones o contraprestaciones (Neffa, 2011). Este paradigma surgió en parte como una respuesta a las críticas hacia los modelos de bienestar que fomentarían una excesiva dependencia de las prestaciones sociales. En lugar de solo brindar ayudas pasivas —como el subsidio por desempleo—, las políticas activas<sup>4</sup> proponen combinar el apoyo económico con medidas que incentiven la búsqueda de empleo y la mejora de las habilidades de los beneficiarios.

Esta noción se encuentra estrechamente asociada al surgimiento de la idea de empleabilidad. En la década de los noventa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el concepto como una forma de diagnosticar la situación de creciente desempleo a nivel global y como una recomendación para que los países miembros adoptaran políticas activas de empleo. En 1998, la OIT publicó el documento “La formación al servicio de la empleabilidad” a través del Boletín del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, en el que se preguntaba sugerentemente si, frente al contexto de un “empleo en peligro” a nivel global, el concepto serviría como una distracción o si verdaderamente podría ser un instrumento adecuado para la vuelta a una situación de pleno empleo (Ducci, 1998). Se argumentaba que la adopción de políticas de formación orientadas a mejorar la empleabilidad de las personas constituía una herramienta importante para afrontar un mundo globalizado y competitivo, en el que “la ventaja competitiva de un país dependerá cada vez más de la formación y

---

<sup>4</sup> Las políticas activas de empleo refieren a una amplia gama de dispositivos gubernamentales cuyo objetivo es el de “mejorar la calidad del trabajo y su productividad, incrementar el número de empleos, agilizar el encuentro de la oferta y demanda laboral y aumentar la probabilidad de que los desempleados consigan un empleo adecuado a sus calificaciones” (Bucheli, 2006).

---

utilización deliberadas y continuas en una ‘mano de obra inteligente’” (Ducci, 1998: 11). En la recomendación 195, la OIT lo definió del siguiente modo:

el término “empleabilidad” se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo (OIT, 2004: 4).

El enfoque de la empleabilidad retoma en buena medida el centrado en la noción de “capital humano”, cuyo principal exponente fue Gary Becker (1964). Este autor sostenía que la inversión en la educación, salud y la formación y capacitación laboral podría aumentar el capital humano de los sujetos, de la misma manera que sucedía con las inversiones en bienes e infraestructura. La inversión de tiempo y recursos en la mejora de las habilidades llevarían a un aumento de la productividad y, por lo tanto, de los ingresos de los individuos, ya que le permitiría el acceso a trabajos más complejos y productivos, mejorando las oportunidades de empleo, entre otras cuestiones.

En este sentido, el paradigma de activación en la política social colocó el foco en las condiciones de empleabilidad del individuo, centrándose en sus competencias y capacidades, desplazando así del centro de la problemática al funcionamiento del “sistema”. En países como los latinoamericanos, con mercados laborales tradicionalmente heterogéneos, elevada desigualdad y sistemas de bienestar social deficientes, generó una mayor individualización de la política, desplazando la problemática al sujeto y estableciendo la mayor parte de las veces formas precarizadas de protección social para quienes no estaban integrados en el mercado formal de empleo.

En la actualidad, esta racionalidad de intervención continúa vigente, suscitando debates entre aquellos para quienes es posible y deseable reconstruir una sociedad del “pleno empleo” basado en el modelo de la sociedad salarial por medio de políticas de fomento al

desarrollo económico —principalmente orientadas al sector industrial— y entre quienes ven, en el marco del capitalismo contemporáneo, financiarizado y desterritorializado, como un hecho inevitable el proceso de fragmentación de la clase trabajadora en el que el empleo asalariado formal ya no constituye la norma en las relaciones del trabajo. Esto implica necesariamente volver a repensar las políticas públicas orientadas a esos sectores que, si bien no encuentran empleo en su sentido tradicional —formal, asalariado e industrial—, generan ingresos a través de su inserción en amplios segmentos, entre los que destacamos el de la EP en nuestro país.

A continuación, haremos un breve recorrido por la política social desarrollada en la Argentina desde los años noventa, haciendo foco en cómo el paradigma de la activación y el enfoque de la empleabilidad impregnaron sus objetivos.

## **2. Breve recorrido de las políticas sociales y sus rationalidades de intervención en la Argentina**

Este apartado está organizado en cuatro etapas temporales: i) las políticas de empleo en los noventa (1991-2002); ii) las políticas sociales durante en los gobiernos kirchneristas (2003-2015); iii) la vuelta al paradigma de las políticas neoliberales (2015-2019); y iv) el gobierno del Frente de Todos y las políticas sociales (2019-2023).

### **2.1. Las políticas de empleo en los noventa (1991-2002)**

Las políticas neoliberales llevadas adelante por las dos gestiones de Carlos Menem (1989-1999) provocaron profundos cambios a partir de una reestructuración del Estado y de los modos en que intervenía en la sociedad en general. A grandes rasgos, las políticas del gobierno llevaron adelante un proceso de desregulación de los mercados que derivó en una creciente presión competitiva para la industria argentina y la consecuente profundización del proceso de

desindustrialización del país. Desde el Estado se buscó desestruir la matriz sindical de tipo corporativista a través de distintas modificaciones en la forma en que las políticas intervenían en el mercado de trabajo. A medida que se profundizaba su deterioro, las políticas del gobierno viraron hacia un rol subsidiario, en una concepción de la protección social estatal más restringida, que transfirió los riesgos a la esfera individual (Novick, Lengyel y Sarabia, 2009).

Bajo el diagnóstico de que las regulaciones y los costos laborales dificultaban la creación de empleo formal, se modificaron las principales leyes que regían el empleo<sup>5</sup>. Además, se impulsó la desbaboralización de las relaciones de empleo mediante las pasantías, los contratos por tiempo determinado y el contrato a prueba, se relajó el rol de inspección del Ministerio de Trabajo en pos de un régimen de incentivos<sup>6</sup> y se redujeron costos laborales, especialmente las contribuciones patronales al sistema de seguridad social y los montos de indemnización por despido (Beccaria y Galin, 1998).

Un elemento importante es el surgimiento de las políticas activas bajo “modalidades promovidas” de empleo (Beccaria y Galin, 1998). Estas ponían el acento en la mejora de la empleabilidad de las personas como el principal factor de las dificultades de inserción laboral, por lo que se enfocaron en la formación y capacitación y, en el caso de los jóvenes, la práctica laboral como contraprestación –en paralelo a la implementación de excepciones a las contribuciones patronales y las asignaciones familiares de acuerdo a la modalidad–. Entre las modalidades promovidas se destacaron los primeros Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCI), los cuales exigían una contraprestación laboral y estaban financiados en sus comienzos por el Fondo Nacional de Empleo (FNE)<sup>7</sup>. Los PTCI se irían expandiendo

<sup>5</sup> En 1991 se votó la Ley Nacional de Empleo (LNE) que creó el Fondo Nacional de Empleo (FNE), el cual se financiaba con una alícuota de las contribuciones patronales y garantizaba tanto el Seguro por Desempleo como las políticas de empleo y capacitación.

<sup>6</sup> La expansión de las agencias de empleo enmarca este giro en la función del Ministerio, que se enfocó en hacer de nexo entre la oferta y la demanda de trabajo en detrimento de la inspección laboral.

<sup>7</sup> El primero de este tipo fue el Programa Intensivo de Trabajo (PIT) que se puso en marcha en 1993. Bajo el objetivo de “brindar ocupación transitoria a trabajadores

a medida que el desempleo aumentaba producto de las políticas de reestructuración económica. Siguiendo la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), la tasa de desocupación creció de 6,4% en 1991 hasta el primer pico de 17,6% en 1995. Si bien en los años siguientes, hasta 1998, la tasa se redujo, lo hizo a niveles que duplicaban los iniciales (12,8%). De allí en más el crecimiento fue sensible, llegando al 22,6% en 2002, un salto de 10 puntos porcentuales en cuatro años. En paralelo, la tasa de empleo no registrado –relaciones asalariadas sin descuento jubilatorio– creció prácticamente sin interrupción desde 1995 (33,6%) hasta 2003 (39,1%)<sup>8</sup>.

Esta situación, junto con la creciente conflictividad social, obligó al gobierno a ampliar sus respuestas, lo que tuvo lugar principalmente en forma de asistencia. Así, en 1996 comenzó a implementarse el programa Trabajar<sup>9</sup>, paradigmático por distintos motivos: por un lado, condensaba la forma en que el gobierno diagnosticaba y actuaba sobre la problemática de la desocupación, y al mismo tiempo se trataba de un programa con un alcance importante, llegando a tener casi 650.000 titulares y cerca de 30.000 proyectos aprobados (Neffa y Brown, 2011a). El Trabajar contempló la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro pudieran presentar proyectos y gestionarlos como organismos ejecutores<sup>10</sup>. Así, desde él se dio respuesta a distintas organizaciones de trabajadores desocupados y organizaciones piqueteras que se hicieron visibles en esos años a través de movilizaciones y cortes de ruta (Svampa y Pereyra, 2003).

---

desempleados para la realización de obras de utilidad pública y social”, desde el PIT se priorizaba a jefes de hogar con familia a cargo y desempleados de larga data, alcanzando a más de 130.000 beneficiarios entre 1993 y 1994 (Neffa y Brown, 2011a).

<sup>8</sup> Sobre esto, una aclaración adicional: los valores presentados de asalariados no registrados refieren a los obtenidos con la EPH en su formato puntual (hasta comienzos de 2003). La versión continua presenta un valor de 48,2% para los últimos trimestres de dicho año.

<sup>9</sup> El Trabajar tuvo tres versiones que, a grandes rasgos, pretendían generar empleo transitorio para personas desocupadas a través de proyectos específicos vinculados a la realización de obras de infraestructura económica y social básica en las comunidades locales o proyectos de actividades de producción para el mercado, con el fin de mejorar la empleabilidad de sus beneficiarios.

<sup>10</sup> Los organismos responsables de llevar adelante estos proyectos fueron en su mayoría estatales, principalmente los municipios, aunque el 21% de estos proyectos estuvieron en manos de organizaciones no gubernamentales (Neffa y Brown, 2011a).

Luego de la brutal crisis de diciembre de 2001 y la salida devalutaria de la convertibilidad, con altos niveles de desempleo y subempleo, así como con casi la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza, en 2002 el gobierno provisional de Eduardo Duhalde implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)<sup>11</sup>, el programa social más importante desde la vuelta a la democracia hasta aquel momento (Vinocur y Halperin, 2004). El PJyJHD marcaba un punto de quiebre en muchos de los postulados del paradigma neoliberal de los noventa, dado su carácter masivo, aunque no universal, extendiéndose a cerca de 2.000.000 de personas, y su encuadre en el lenguaje de los derechos sociales y la reparación de un deber incumplido por parte del Estado como es garantizar un empleo. En este programa, las organizaciones de desocupados y piqueteras tuvieron una mayor inserción a través de los consejos consultivos en los cuales podían participar monitoreando su ejecución, lo que les permitió avanzar en emprendimientos vinculados a necesidades comunitarias como panaderías, textiles, cooperativas agrarias, etc. (Di Marco y Palomino, 2004) y establecer un nuevo paradigma de acumulación política, a partir de la conformación de experiencias colectivas de resolución de necesidades (Massetti, 2009).

En suma, en estos años la problematización respecto del rol del Estado en el mercado de trabajo se resumió en reducir las restricciones a la entrada y salida en los puestos laborales y en modificar el rol de inspección hacia uno de acercamiento entre la oferta y la demanda de trabajo. Además, se buscó expandir los programas focalizados que, bajo la lógica de la empleabilidad, se enfocaron en la problemática individual de inserción, soslayando un registro sistémico respecto del funcionamiento de la economía. Asimismo, las organizaciones sociales iban adquiriendo un rol importante, no solo en la conflictividad social, sino también en el desarrollo de formas alternativas de producción y organización del trabajo.

<sup>11</sup> Este consistió en un subsidio de \$150 otorgado a jefes de hogar desempleados con hijos, que podía ser percibido a cambio de la realización de una actividad de contraprestación laboral o terminalidad educativa (Loguidice, 2011). Los titulares podían realizar la contraprestación en instituciones estatales u organizaciones de la sociedad civil, al participar muchas organizaciones piqueteras y de Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) (Maneiro, 2012).

## 2.2. Las políticas sociales durante en los gobiernos kirchneristas (2003–2015)

A grandes rasgos, la política social durante el kirchnerismo (2003–2015) se complejizó respecto de los noventa, ya que el Estado activó distintas estrategias en virtud de cómo caracterizaba la situación de los titulares, desarrollando políticas focalizadas de diversas orientaciones. Por un lado, se continuó con las de tipo PTCI en distintos ámbitos gubernamentales; en el marco de la recuperación económica y del mercado de trabajo, se desactivó paulatinamente el PJyJHD, migrando los titulares según fueran considerados “empleables” por el mercado o “inempleables” (Scarfó, Hopp y Highton, 2009). Para el caso de estos últimos —principalmente mujeres con hijos a cargo—, se creó el Plan Familias, mientras que, para los primeros, se creó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) bajo el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Además, el MTEySS diversificó sus estrategias a partir de la creación de una serie de programas que buscaban la activación de los desocupados y la mejora de su inserción. Entre los principales, en 2003 creó el Programa de Empleo Comunitario (PEC), destinado a trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad social, buscando promover su participación en actividades que mejoraran su empleabilidad para así facilitar su inserción laboral. Este programa permitió la participación de organizaciones no gubernamentales para la creación de proyectos comunitarios. En 2006, se creó el Programa de Inserción Laboral (PIL), que implementó incentivos para la contratación de los beneficiarios del PEC y del PJJHD, con el objetivo de facilitar su incorporación en “empleos adecuados”, tanto en el sector público como en el privado. Por último, en 2008 creó el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT), un PCTI orientado a personas de entre 18 y 24 años que no hubieran terminado sus estudios primarios y secundarios, buscando mejorar su inserción laboral a partir de prácticas laborales, orientación y formación profesional.

Por otro lado, se crearon programas novedosos a través del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) que tenían como objetivo fortalecer los emprendimientos socioproyectivos locales con una impronta en torno a la “economía social y solidaria” y el cooperativismo. Estas

políticas buscaron promover la autogestión a través del apoyo y fortalecimiento de cooperativas y diversas experiencias de trabajo asociativo y autogestionado (Hopp, 2015). Algunas de estas experiencias productivas se habían formado en la crisis de los noventa, pero otras se crearon y expandieron en este tiempo, ya que, en muchos casos, era una condición necesaria formar una cooperativa para el acceso a las políticas. Un programa clave de esta forma de abordaje estatal fue el plan nacional de desarrollo local y economía social “Manos a la Obra”, creado en agosto de 2003. Desde el cual se brindaba “apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, encadenamientos productivos y servicios de apoyo a la producción y a la comercialización” (Neffa y Brown, 2011b: 83). Se trató de un programa distinto, en tanto no se concebía como transitorio y no preveía una transferencia de ingresos individual de tipo asistencial, sino que buscaba facilitar, vía subsidios, la compra de herramientas, equipos e insumos, así como la capacitación técnica de los destinatarios. Estos proyectos eran visualizados como una alternativa productiva que permitía mejorar el capital social de las personas, recomponer el tejido roto por las transformaciones neoliberales y mejorar la calidad de vida local.

En paralelo, desde el año 2003, el crecimiento económico —acompañado de políticas del MTEySS orientadas a la inspección laboral y el favorecimiento de la negociación colectiva— había generado una fuerte recomposición del mercado de trabajo: de acuerdo a la EPH, desde los valores de 2003 (20,3%), la tasa de desocupación cayó sostenidamente hasta 2008 (8,2%). Durante esos años, el empleo asalariado no registrado también se redujo, pasando del 48,2% en 2003 al 36,3% en 2008. Ahora bien, en el contexto de la crisis financiera internacional de 2008, el crecimiento económico comenzó a estancarse —con una caída de la economía en 2009— afectando la recuperación del mercado de trabajo. Si bien de 2008 en adelante la reducción de la desocupación y la informalidad laboral en el trabajo asalariado continuaron, las evoluciones fueron menos marcadas, estancándose hacia 2015 en torno del 6,8% y 32,2%, respectivamente. Esto denotaba los límites estructurales del mercado de trabajo en la reabsorción de los sectores desocupados hacia el empleo formal, como también la reducción de la informalidad laboral.

En este contexto, en 2009 se dieron modificaciones en las políticas públicas orientadas a los sectores excluidos, destinadas ahora a garantizar ingresos y extender algunos derechos asociados al empleo formal hacia los trabajadores informales, como la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>12</sup>. La AUH innovó en materia de políticas sociales en el sentido de que fue concebida como extensión de la asignación familiar que reciben los trabajadores con empleo formal, hacia aquellos sectores que realizan su actividad laboral por fuera del trabajo registrado. Se trató de uno de los esfuerzos del gobierno de expandir la cobertura de la protección social con vocación de transformar las políticas sociales en derechos (Danani, 2016; Cappa y Campana, 2021).

En el caso de las políticas sociales orientadas al cooperativismo, tendieron a aunar el perfil socioproyectivo de apoyo técnico y provisión de maquinarias con políticas de transferencia de ingresos para los trabajadores, lo que dio cuenta de una mayor complejización y mixtura. La entrada de distintas organizaciones sociales a puestos de decisión dentro del Estado, especialmente en el ámbito del MDS, les permitió no solo gestionar, sino también crear política pública (Rossi, 2017). Uno de los paradigmáticos de este período fue el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, el cual introdujo modificaciones en la política social al involucrar nuevas nociones articuladas en un lenguaje de derechos como la “protección integral” del beneficiario, pero bajo una lógica focalizada, selectiva y con contraprestación (Natalucci, 2018). Sin embargo, el programa seguía teniendo serias limitaciones en el reconocimiento del trabajo realmente existente. Desde este, el Estado creaba cooperativas “desde arriba” bajo lógicas tecnocráticas, con el objetivo de contener a quienes seguían siendo codificados como “desocupados” y no como trabajadores y trabajadoras sin derechos. Por otro lado, originalmente el Argentina Trabaja se proyectó en gestión conjunta —con los municipios— y solo posteriormente —y por exigencia de distintas organizaciones—, se abrieron cupos para entes cooperativos.

<sup>12</sup> Implementada en 2009, brinda un apoyo económico a familias en situación de vulnerabilidad social, asegurando que los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a necesidades básicas y derechos fundamentales como la educación y la salud.

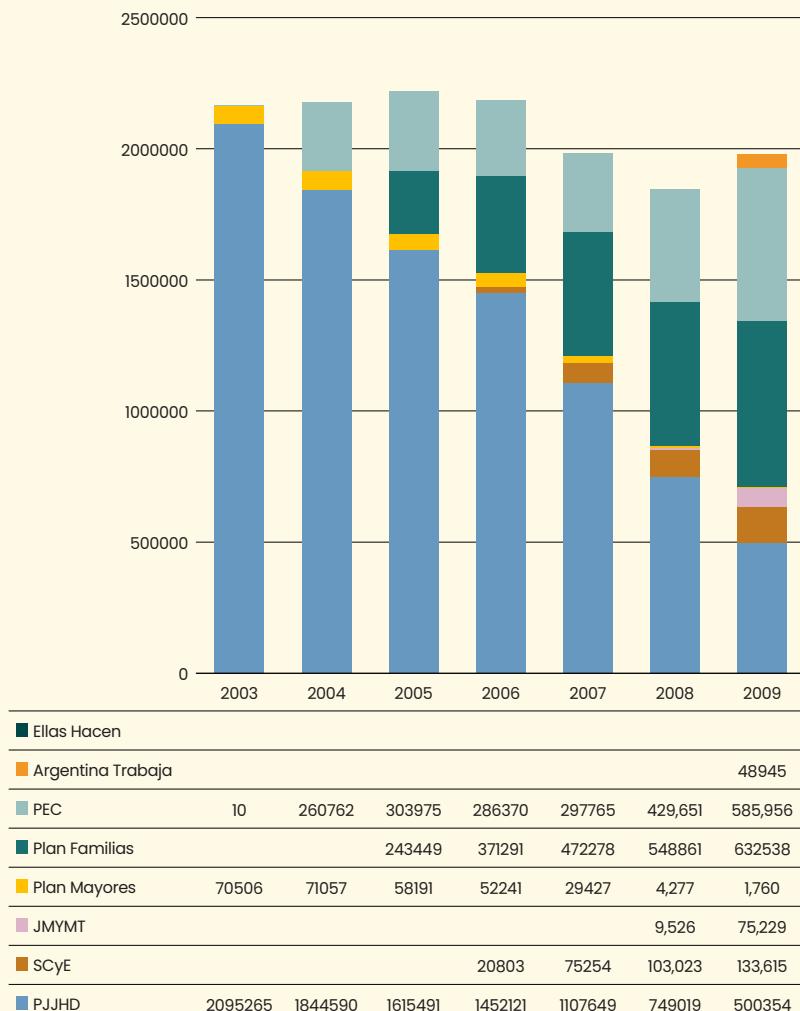
En este marco, la disputa abierta por las organizaciones que en 2011 conformarían la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), tenía que ver ahora con el reconocimiento de la labor de cientos de miles de personas que se nuclean en el sector de la EP, sin un salario y derechos sociales, pero que aun así trabajan en diversas actividades con valor social por su producción y reproducción ampliada de la vida —cartoneros, agricultores familiares, trabajadoras sociocomunitarias, vendedores ambulantes, construcción, empresas recuperadas, etc.—. Esta disputa se condensaba en la consigna “¡Somos lo que falta!”, con la cual la CTEP motorizó distintas demandas en sus primeros años.

En resumen, la política social del kirchnerismo resultó en una mixtura entre la lógica de la empleabilidad heredada del paradigma neoliberal y una apuesta innovadora en torno al fortalecimiento de proyectos productivos generados al calor de la crisis y la promoción desde el Estado de cooperativas de trabajo. En esta tensión, la política osciló entre el fortalecimiento de formas de trabajo y producción alternativas al modelo salarial y una forma de intervención de la política orientada a la figura del desocupado y la temporalidad finita de estas experiencias en tanto se recuperara el mercado de trabajo y se apuntalara la empleabilidad de los titulares. Esta tensión se profundizó con los límites en la recuperación del empleo y la formalización laboral en el marco de la crisis global de 2008 y fue determinante en el diagnóstico y el planteo que harán las organizaciones de la EP en los años siguientes.

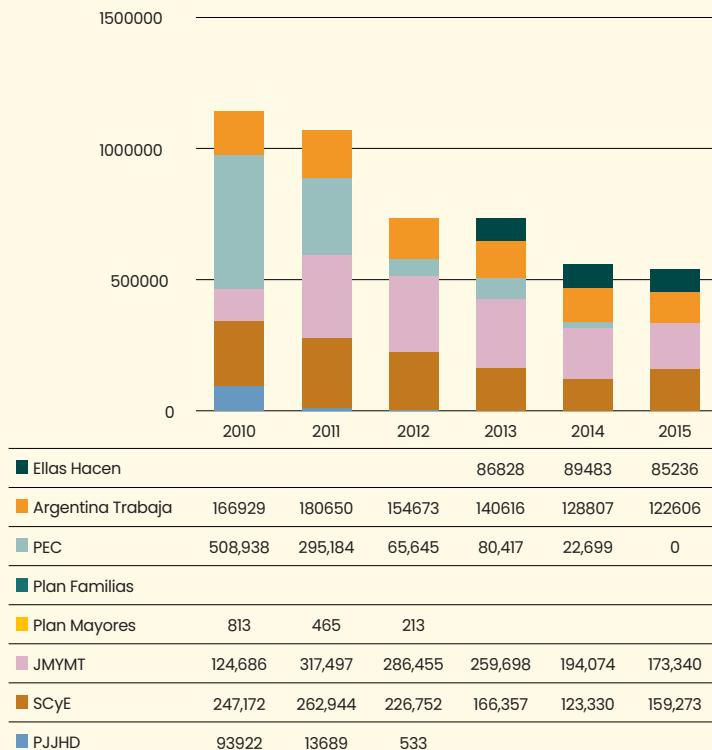
En el Gráfico 1 se puede observar el desarme en términos de cantidad de beneficiarios del PJJHD a partir de 2003 y la estrategia múltiple del gobierno con la creación de los distintos programas mencionados. Al mismo tiempo, la baja en la cantidad de titulares de los distintos programas se debió a una estrategia gubernamental de ampliar la seguridad social a través de la AUH y la expansión del número de personas con jubilación por la moratoria previsional, lo que provocó, entre otras cuestiones, las disoluciones de PTCI como el Plan Familias y el Plan Mayores.

**GRÁFICO 1.** Cantidad de titulares de los principales programas de transferencia condicionada de ingresos entre 2003 y 2015

2003-2009



**2010-2015**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bantar, Brown y Neffa, 2015; Brown (2016) y de datos del MDS y del MTEySS.

Nota: Se excluyó el programa "Manos a la Obra" debido a que no contaba con una modalidad de transferencia de ingresos a titulares. Asimismo, se excluyó la AUH porque la definimos como una ampliación de la seguridad social a los trabajadores informales, no la consideramos parte de los programas de transferencia condicionada de ingresos.

Nota 2: El Programa de Empleo Comunitario continuó funcionando hasta 2016, pero solo contamos con los datos de 2014.

Nota 3: Los datos para el Plan Familias refieren a la cantidad de familias beneficiarias.

## 2.3. La vuelta al paradigma de las políticas neoliberales (2015-2019)

Existe cierto consenso en la bibliografía académica respecto de que la política social durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) tuvo un giro fuertemente individualizador y descooperativizador, a partir de un abandono del programa de la economía social del MDS y

una vuelta a la noción de empleabilidad y la reintegración al mundo del trabajo de los titulares de estas políticas (Hopp, 2017; Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Ferrari Mango y Campana, 2018; Mate, 2020). Esto se dio en el marco general de deterioro del mercado de trabajo, a partir de las políticas de corte neoliberal llevadas adelante por el gobierno (Cantamutto y Constantino, 2020). Durante la gestión de Mauricio Macri el desempleo aumentó de 6,8% en 2015 a 9,8% en 2019; los asalariados no registrados —sin aportes jubilatorios—, para el mismo período, de 33,3% a 35%, y la tasa de subocupación creció de 8,4% en 2015 a 12,7% en 2019, según la EPH. Asimismo, la EP pasó de representar 16,7% de la PEA en 2015 a 19,2% en 2019.

Apenas iniciado el mandato, el gobierno reconfiguró gradualmente el sentido de la política pública, primero con modificaciones en el programa Argentina Trabaja y luego con su reconversión<sup>13</sup>, imprimiendo un “giro capacitador” a la lógica de estos (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). El propósito de la intervención pasó de garantizar la “inclusión social” a partir de generar trabajos temporales en cooperativas a una racionalidad cuyo fin era el de mejorar la empleabilidad y activar a los beneficiarios en pos de su inserción individual, en consonancia con las políticas condicionadas de transferencia de ingresos de los noventa.

Ahora bien, en un contexto de aumento de la pobreza y de la inflación y frente a la movilización callejera de las organizaciones de la EP, el gobierno cedió a la aprobación de un programa social que tenía características novedosas, el Salario Social Complementario (SSC). Entre agosto de 2016 y marzo de 2017 tuvo lugar una serie de protestas impulsadas por lo que se llamó el “Tridente de San Cayetano”—conformado por la CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC)—, en articulación con la Confederación General del Trabajo (CGT), sectores de la iglesia y, en menor medida, las dos

<sup>13</sup> Una de las primeras modificaciones del Argentina Trabaja fue la resolución 592/16 del Ministerio de Desarrollo Social, que partía de la problematización según la cual “la participación de Cooperativas en el Programa no ha logrado la consolidación de las mismas y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión laboral de las personas físicas que las integran”. A través de “cursos y prácticas de formación socio productiva y tareas comunitarias”, uno de los propósitos sería ahora el de dotar de herramientas que coadyuven en la “futura inserción laboral” de las personas beneficiarias (Mate, 2020).

Central(es) de Trabajadores de la Argentina (CTA) —sobre todo la CTA Autónoma— (Maneiro y Nuñez, 2021). Esas movilizaciones tuvieron como objetivo central la sanción de un proyecto de ley titulado “Ley de Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular”. 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 y trabajadoras de la EP (Natalucci y Mate, 2020).

La Ley de Emergencia Social fue sancionada en diciembre de 2016 y comenzó a implementarse en abril de 2017. Esta dispuso la creación del SSC, una transferencia condicionada de ingresos cuyo valor estaba ligado al 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, encargado de llevar adelante el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP), que comenzó a confeccionarse en el siguiente gobierno. La CTEP y sus organizaciones sociales aliadas<sup>14</sup>, demandaron participar en la discusión por el SMVyM como una forma de garantizar una “paritaria social”, dado que el SSC estaba atado al SMVyM.

Esta ley fue importante para la consolidación de la discusión pública que las organizaciones de la EP venían entablando, tanto con el Estado como con otras organizaciones del mundo del trabajo. Por un lado, simbólicamente asoció la promoción y defensa de los derechos del sector a la protección del “trabajo en sus diversas formas”, citando al artículo 14 bis de la Constitución Nacional en la propia fundamentación de la Ley. Asimismo, estableció políticas específicas de reconocimiento de ese trabajo sin protecciones que atendieran a sus necesidades materiales, como el SSC y el registro. Finalmente, fue un hito que permitió a las organizaciones discutir otras problemáticas asociadas a la exclusión de derechos como la alimentación, la vivienda y la salud —como la posterior creación del Registro Nacional de Barrios

---

<sup>14</sup> Muchas de las cuales en 2019 conformarían la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), como Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (ccc).

Populares (ReNaBaP)—. Así, se trató del mayor avance en reconocimiento del sector. En paralelo, en 2018 el gobierno creó el programa Hacemos Futuro, que representó la síntesis de la reconfiguración de la política social macrista (Ferrari Mango y Campana, 2018; Mate, 2020). 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”<sup>15</sup>. Este programa modificó radicalmente la función del Estado: mientras que en el Argentina Trabaja el rol del MDS era crear y sostener espacios socioproyectivos, con el nuevo programa el ministerio centró sus funciones en la coordinación de espacios formativos y de capacitación. Así, el propósito consistió en aumentar las posibilidades de integrarse en el mercado formal de trabajo y lograr la “autonomía” económica de los beneficiarios, profundizando los aspectos individualizantes de la política.

Por otro lado, el gobierno estableció un criterio neoliberal en la vinculación de los titulares del Hacemos Futuro con el empleo formal a través del lanzamiento del “Plan Empalme” en 2017<sup>16</sup>. Mediante este programa, se pretendía “empalmar” a los titulares de programas sociales con el empleo formal a partir del sostenimiento de la transferencia económica del Estado como parte del salario del nuevo empleo. Se buscaba así generar un incentivo económico a los empleadores para que contrataran a los titulares de los programas, algo que en un contexto de deterioro de las condiciones del mercado de trabajo no tuvo gran impacto<sup>17</sup>. Este criterio neoliberal da cuenta,

---

**15** Al mismo tiempo, estableció la obligatoriedad de la terminalidad educativa primaria y secundaria para los beneficiarios y la “formación integral” de los titulares, que ahora tendrían que optar por cursos, talleres y/o prácticas formativas.

**16** El “Plan Empalme”, tal como fue anunciado por Mauricio Macri, constituyó una modificación del PIL. Mediante el decreto 304/2017 se permitió que los beneficiarios de programas nacionales del MDS pudieran acceder al programa como parte del objetivo de insertarlos en un empleo formal.

**17** Según datos del MTEySS, el programa no logró superar los 10.000 titulares entre 2017 y 2019 (Mate, 2020). Cabe agregar que aún si hubiese tenido éxito, lo único que hubiera logrado es que la empresa en vez de contratar a un trabajador nuevo, decidiera contratar a otro que tenga un programa social para sostener el subsidio, pero no habría una creación de empleo neta. En este caso, solo logaría “desinflar” el programa, pero no crear empleo.

por un lado, de la inscripción del gobierno en la línea argumental según la cual se sostiene que el problema del empleo es una cuestión de capacidades individuales de los beneficiarios, a lo que se suma la falta de incentivos económicos para la contratación –una lógica particularmente extendida en los noventa, como vimos–. La principal limitación de esta forma de pensar las políticas es que desconoce la naturaleza estructural de los mercados de trabajo regionales y, particularmente, argentinos, lo que abona a la estigmatización de sus beneficiarios y de las actividades laborales que efectivamente hacen por fuera de las relaciones asalariadas, sin resolver el problema.

En resumen, el gobierno de Macri reinstauró fuertemente la lógica de la empleabilidad en los programas sociales con un enfoque centrado en el individuo y sus problemas de inserción, invisibilizando nuevamente la situación estructural del mercado de trabajo en un contexto, además, de deterioro de los indicadores laborales producto de las políticas económicas. No obstante, la iniciativa de las organizaciones de la EP permitió la introducción de políticas innovadoras que retomaron la problemática desde otro prisma; más que buscar tender un puente hacia el empleo formal, la apuesta de las organizaciones fue la de sostener los trabajos realmente existentes en el sector (de la EP), subsidiando parte del ingreso de los trabajadores y trabajadoras con una transferencia monetaria, al mismo tiempo que se demandaba la posibilidad de discutir el valor de este salario complementario.

## **2.4. El gobierno del Frente de Todos y las políticas sociales (2019-2023)**

Durante la gestión de Alberto Fernández (2019-2023) hubo cierto grado de apertura a las discusiones que se venían dando desde las organizaciones de la EP. En distintos momentos, el discurso del gobierno sostuvo la necesidad de poner en valor el trabajo de la EP y la necesidad de desarrollar el sector, como un camino posible para una integración laboral alternativa a la inserción en el empleo formal.

Una de las principales políticas fue la creación del “Programa Nacional de Inclusión Socioproduttiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo” (en adelante, Potenciar Trabajo), que unificó los programas

Hacemos Futuro y el Salario Social Complementario. Tenía como objetivo “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”<sup>18</sup>. Además del componente de transferencia de ingresos equivalente al 50% del SMVyM —que en 2023 alcanzó a 1.300.000 titulares, aproximadamente a 5.096.000 personas si tenemos en cuenta los hogares—, incluía una línea a partir de la cual se entregaba subsidios a las unidades de gestión —municipios y organizaciones de la sociedad civil— para la adquisición de herramientas, maquinaria, insumos y asistencia técnica y profesional en pos de la ejecución de proyectos “socioproductivos”, “sociolaborales” y “sociocomunitarios”.

Esta clasificación fue pensada a partir de las actividades que las distintas ramas de la EP desarrollan; desde el financiamiento de proyectos socioproductivos potenciando la capacidad de trabajo de las unidades productivas y proyectos sociolaborales para el desenvolvimiento de cuadrillas de trabajo destinadas al mejoramiento de la infraestructura social<sup>19</sup>, como también el desarrollo de acciones de carácter sociocomunitario. Una mención especial merecen estos últimos proyectos, ya que el programa implicó la atención a las personas —en su amplia mayoría mujeres— que desarrollan tareas de cuidado brindando un servicio a la comunidad que, por ser gratuito para sus destinatarios, no genera un ingreso y que, en tanto no es remunerado por ningún actor privado, únicamente puede ser reconocido y remunerado por el Estado<sup>20</sup>.

**18** El programa se destinaba a personas mayores de 18 y menores de 65 años que se encontraran en riesgo o estado de vulnerabilidad social o que se desempeñaran en actividades de la EP.

**19** El financiamiento de este tipo de proyectos permitió muchas veces, además, beneficiar a la comunidad en general a través de la realización de obras de pequeña y mediana escala dentro de barrios populares y zonas vulnerables, y de espacios destinados al uso de la comunidad en su conjunto, como, por ejemplo, escuelas.

**20** En el capítulo 2 de este libro se encuentra un desarrollo de la rama sociocomunitaria de la EP, sus características y su relación con las políticas públicas. Cabe destacar que el Potenciar Trabajo incluyó el componente “Nexo”, que consistía en el cobro de dos SSC (alcanzando un SMVyM), del cual se beneficiaron mayormente trabajadoras

Con los fondos otorgados, las unidades de gestión debían organizar el trabajo en el territorio mediante un plan de las actividades, y luego rendir cuentas de lo hecho con esos fondos. Lo que se buscó fue dar sostenibilidad y sustentabilidad a aquellas actividades propias del sector que, como se mencionó en el capítulo 1, en general son de baja productividad y/o consisten en la prestación de servicios socio-comunitarios no remunerados por el mercado. Así, a través de este “sistema mixto”, el Potenciar Trabajo logró construir una síntesis de las experiencias que lo antecedieron y generar un alto impacto en el sector organizado de la EP ya que contemplaba las dos prestaciones fundamentales —ingreso individual y financiamiento a la unidad de gestión—, necesarias para incentivar el desarrollo, fortalecimiento y consolidación del sector.

Sin embargo, pese a su diseño, el Potenciar Trabajo tuvo algunas dificultades en lo que refiere a la implementación. Por un lado, junto con la AUH y la Tarjeta Alimentar, fue el único canal de contingencia para los sectores más postergados. En este sentido, la salida de la pandemia, el aumento de la pobreza y la discontinuidad del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)<sup>21</sup> generaron una presión social que el programa no lograba contener. Así, mientras en su diseño inicial el Potenciar Trabajo había sido pensado como una política de trabajo para el sector de la EP —abarcando en este sentido tanto la dimensión de los ingresos como la del fortalecimiento de las unidades productivas del sector—, en la práctica se convirtió en la única ventanilla del Estado para quienes se encontraban en situaciones de vulneración social y exclusión. Esta distancia entre su diseño y su efectiva implementación generó problemas para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la orientación inicial. Asimismo, la “selectividad” fue parte del problema, en tanto su alcance fue limitado a partir de “cupos” dados por

---

sociocomunitarias que realizan su labor en comedores y otros espacios de cuidado. El Nexo continuó funcionando hasta el recambio del gobierno nacional, en 2023.

**21** El IFE fue una prestación monetaria no contributiva de \$10.000, con carácter excepcional, destinado a compensar la pérdida de ingresos por la situación de emergencia sanitaria durante el año 2020. Pese a la insistencia de espacios aliados al gobierno de la necesidad de continuar con la prestación —entre ellos las organizaciones de la EP—, solo se entregaron tres pagos, uno entre abril y mayo, el segundo entre junio y julio y, el último, entre agosto y septiembre.

la restricción presupuestaria establecida para el programa. Esto implicó que no fuera una política de cobertura universal dentro de la focalización definida por los destinatarios, dejando por fuera importantes segmentos de la población que, cumpliendo con las condiciones de acceso, no lo lograron. Por último, 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 él y el rol en ese sentido de los titulares de la política. A pesar de estos problemas relevantes, el espíritu del diseño inicial del Potenciar Trabajo representó un salto respecto de la concepción previa de las políticas sociales, incorporando dimensiones centrales para su impacto positivo en la EP.

Por otro lado, este cambio en la intervención gubernamental se complementaba con otras políticas más específicas como las convocatorias de actualización tecnológica organizadas a través de la Red de Intercambio Técnico con la Economía Popular (RITEP), desde la cual el gobierno nacional financió distintos proyectos para la compra de maquinarias y/o la innovación técnica en torno a la organización del trabajo y la comercialización de las distintas unidades productivas que componen al sector de la EP<sup>22</sup>. Lo interesante de estas convocatorias es que se pretendía valorizar los saberes populares en torno al trabajo productivo, por fuera de las lógicas tecnocráticas que atravesaron por lo general a las políticas sociales vinculadas a estos trabajadores y trabajadoras.

En el marco de la pandemia por el virus COVID-19, en 2020 el gobierno creó el IFE, el cual alcanzó a aproximadamente a 9.000.000 de personas. Si bien se trató de una política de emergencia entre tanto durara el aislamiento social, el programa puso de manifiesto el hecho de que una elevada cantidad de personas no tenían acceso a las protecciones sociales que el Estado había generado a lo largo de los años (Cappa y Campana, 2021). Así, en el marco de la caída de la actividad por la pandemia, el aumento de la pobreza y de la desigualdad, se reactivaron discusiones respecto de la necesidad

---

<sup>22</sup> Se realizaron dos convocatorias para la presentación de proyectos, la primera en 2022 y la segunda en 2023.

de universalizar los programas, para lo que se presentaron distintos proyectos que no fueron apoyados por la totalidad del frente de gobierno y no lograron ser discutidos en el Parlamento<sup>23</sup>.

Al mismo tiempo, la línea argumentativa del gobierno respecto del mercado de trabajo y las políticas sociales fue contradictoria; mientras ponía en valor el discurso de la EP y propiciaba el reconocimiento de estos trabajadores y trabajadoras —por ejemplo, con la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP)—, a través de programas como “Puente al empleo” se retomaban los lineamientos de la empleabilidad. Este, creado en 2022, fue muy similar al “Plan Empalme” del gobierno de Mauricio Macri, ya que buscaba que las empresas incorporaran a titulares de programas sociales mediante la reducción de contribuciones patronales y otros incentivos económicos, como el sostenimiento del beneficio del programa como parte del salario a cargo del empleador. El objetivo nuevamente era el de transformar gradualmente los programas sociales, educativos y de empleo en “empleo registrado de calidad”, y al mismo tiempo volvía a colocar el centro de la discusión en la vigencia acotada de estos programas a medida que se reestableciera el mercado de trabajo, desconociendo la problemática estructural del problema del trabajo y la inserción laboral.

En el Gráfico 2 se puede observar el aumento en términos de cantidad de beneficiarios de los distintos programas a partir de 2016, junto con la concentración desde 2020 de estos en el Potenciar Trabajo y su aumento en 2021 a partir de la discontinuación del IFE. Asimismo, se fueron desactivando los programas del MTEySS —que pasaron a formar parte del programa Fomentar Empleo<sup>24</sup>— a la par que aumentaba la cantidad de titulares bajo los programas del MDS.

---

<sup>23</sup> Entre ellos, el proyecto por el Salario Básico Universal, del que hablaremos en el tercer apartado, o el proyecto de “refuerzo de ingresos” de la senadora Juliana Di Tullio, en 2022 (Campana y Blasco, 2023).

<sup>24</sup> El programa Fomentar Empleo se creó en 2022 y está destinado a todas las personas desocupadas entre 18 y 64 años que pueden acceder a capacitaciones y prácticas laborales. Funciona a partir de un Portal Empleo digital donde los empleadores pueden buscar y contratar a los titulares del programa de acuerdo con sus necesidades de mano de obra.

**GRÁFICO 2.** Cantidad de titulares de los principales programas de transferencia condicionada de ingresos entre 2016 y 2024



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MDS y del MTEySS.

### 3. Principales discusiones

En vista de todo lo abordado hasta aquí, surge la discusión respecto de qué hacer, desde la política pública, frente a la crisis del trabajo

salarial, ¿hay que capacitar a los individuos para que accedan a puestos asalariados? ¿Se trata entonces de un problema individual? La noción de empleabilidad, como vimos, respondió anclando el problema en las capacidades individuales y ocultando los cambios en la estructura social, específicamente en la cuestión del trabajo y el desempleo estructural. Pese al foco que las políticas hicieron en reforzar la empleabilidad de sus titulares, la dificultad de integración en el empleo asalariado formal persistió.

A partir de este recorrido histórico podemos afirmar que el enfoque de la activación y el de la empleabilidad en las políticas sociales tuvieron importantes limitaciones para resolver la problemática, incluso dentro de sus propios términos —lograr el “puente” de la persona considerada desocupada hacia el empleo formal—. Asimismo, se han recuperado políticas que desafiaron abiertamente el paradigma de la empleabilidad, principalmente aquellas en las que las propias organizaciones de la EP participaron en su reivindicación, propuesta y diseño (más allá de la implementación), como es el caso del Salario Social Complementario y el Potenciar Trabajo.

En el presente apartado buscamos sistematizar y discutir con un conjunto de supuestos o puntos de partida, a nuestro entender equivocados, sobre las propias características y dinámicas de este sector informal al que se orientan, con el objetivo de proponer nuevos puntos de partida para pensar las políticas necesarias para la mejora de las condiciones de vida y trabajo del sector.

### **3.1. La EP está integrada por trabajadores y trabajadoras**

La perspectiva tecnocrática de la política se ha focalizado mayormente, como mencionamos, sobre una clasificación de los trabajadores y trabajadoras de la EP como “desocupados”. Esta mirada ha sido cuestionada desde los inicios de la CTEP y, luego, de la UTEP, al ser el reconocimiento como trabajadores y trabajadoras una disputa fundamental de estas organizaciones gremiales. Pero no se trata únicamente de una cuestión política o discursiva. Los datos refuerzan esta afirmación de que quienes integran el sector no son desocupados

ni sobreviven a partir de transferencias estatales como su principal ingreso, sino que son trabajadores y trabajadoras ocupados que se desempeñan en unidades productivas con ciertas características que se han desarrollado en el capítulo 1. Asimismo, el sustento de este sector se explica mayoritariamente por los ingresos laborales antes que por las políticas de ingreso<sup>25</sup>. En este punto cabe destacar la brecha existente en el sector, pues el ingreso laboral de las mujeres es 30% inferior al de los varones. Dada esta composición, uno de los principales problemas radica en el nivel de los ingresos, lo que queda evidenciado en la incidencia de la pobreza en los segmentos del sector<sup>26</sup>. Es decir, lo que tenemos son personas que trabajan y que, aun así, son pobres.

Estos elementos permiten plantear la necesidad de una intervención del Estado en la búsqueda de mayor equidad para reducir los niveles de pobreza e indigencia, dado que el mercado de trabajo no pareciera ser suficiente para revertir esta situación. El hecho de que el principal ingreso se origine en fuentes laborales discute con ciertos planteos que tienden a afirmar que estas personas se sostienen a partir de programas sociales. Aun así, dada la incidencia de la pobreza y la indigencia, estas transferencias de ingreso resultan fundamentales, aunque evidentemente insuficientes. A su vez, la composición de los ingresos permite discutir también con aquellas perspectivas que colocan el foco en la transformación de los programas sociales en “trabajo genuino”, en tanto los datos expuestos reflejan que se trata de un sector que vive principalmente de su trabajo.

Adicionalmente, partiendo de la afirmación de que las actividades que realizan son una forma de trabajo, es pertinente incorporar

---

**25** A partir de los datos de la EPH para los años 2022 y 2023, podemos ver que el 85% del total del ingreso individual de los trabajadores y trabajadoras de la EP corresponde a fuentes laborales, mientras que en lo que refiere a los ingresos no laborales, el rubro mayoritario lo constituye “jubilaciones y pensiones” (7% del total del ingreso individual) y solo el 3% del ingreso se explica por “Ayuda Social” (variable en la que se incluyen transferencias en dinero y en especie, no solo del Estado sino también de organizaciones no gubernamentales).

**26** En el cuarto trimestre de 2023 la pobreza del sector se ubicaba 13 puntos porcentuales por encima de la de las personas ocupadas que no pertenecen a la EP. Análogamente, la incidencia de la indigencia es mucho mayor para el sector (14,3%), más que duplica los valores del resto de los ocupados (7,1%).

una distinción entre aquellas que generan ingresos a partir de la producción y/o comercialización de un bien o servicio —como los casos de la rama cartonera y textil—, y aquellas que generan bienes y servicios públicos, como el caso de los trabajos sociocomunitarios —cuidados, mejoramiento barrial, entre otros—. En este último, las personas no reciben un ingreso por el trabajo que realizan, dado que este es gratuito para la comunidad, por lo que el rol del Estado para garantizar un ingreso es fundamental.

Los enfoques que han predominado en el campo de las políticas sociales han introducido la contraprestación —en sus diferentes formatos— como condición para la percepción de los programas y la activación de los titulares. Al concebir a los destinatarios como desocupados y a los programas como forma de puente al empleo, en el diseño de estas contraprestaciones se ha dejado de lado en mayor medida la dimensión del trabajo que estas personas ya realizan con independencia del programa, y que implican un uso del tiempo específico para esas actividades. De este modo, cuando la contraprestación no se vincula con las actividades que los destinatarios ya realizan, generan obstáculos para articular las actividades laborales con las de la contraprestación. Esto impacta también de forma diferencial en las mujeres, en cuyo caso se suman las actividades de cuidados no remuneradas en el hogar, tal como han destacado diversos trabajos (Zibecchi, 2013; Arcidiácono y Bermúdez, 2018b; Anzorena, 2013; entre otros). Sobre este punto hace foco el trabajo de Andrés Cappa y Julieta Campana (2021), en el que se relevaron de forma comparativa las políticas de transferencia de ingresos a personas en edad activa en países seleccionados de Europa (Francia, Alemania y España) y América Latina (Uruguay, Brasil y Argentina). La totalidad de los países relevados cuentan con programas no contributivos de amplio alcance, destacándose las políticas de transferencia de los países europeos y en Brasil, que explícitamente toman en cuenta el fenómeno del “trabajador pobre” —*working poor*—, estableciendo compatibilidades de la prestación con la actividad laboral de las personas beneficiarias. Por su parte, el Potenciar Trabajo fue el único programa relevado que exigía una contraprestación laboral o educativa.

### 3.2. La EP es un fenómeno estructural

Un segundo nudo problemático del enfoque que primó en la política hacia el sector es la mirada de la EP como un fenómeno coyuntural y de la política social como un esquema focalizado y transitorio, destinado a atender las situaciones de mayor vulnerabilidad social hasta tanto se logren crear los millones de puestos de trabajo formales que se necesitan. En particular, la postura inclusiva y de ampliación de derechos del peronismo ha tendido a sostener que la causa principal de las deficiencias del mercado laboral son las políticas de desindustrialización, endeudamiento externo y fuga de capitales implementadas por los gobiernos neoliberales desde 1976 hasta 2001, y entre 2016 y 2019. Así, desde el peronismo neodesarrollista consideran que, a través de un modelo económico centrado en la producción, en el cuidado del mercado interno y en el fomento de la industria nacional, es posible un proceso de crecimiento sostenido y paulatino del empleo formal y de aumento del poder adquisitivo del salario, que permita al conjunto del pueblo una vida digna. La excepcional experiencia de los gobiernos entre 2003 y 2015 es su principal apoyo empírico, dado que en ese período se crearon millones de puestos de trabajo registrados en el sector privado, el salario medio del sector privado en dólares llegó a ser el más alto de la región y la pobreza disminuyó a menos de la mitad (Horowitz, 2021; Bosia, 2023).

Sin embargo, retomando la definición del universo construida en el capítulo 1, desde la EPH podemos analizar la dinámica del universo de la EP entre 2003 y 2023. Al comienzo del período se puede observar una población ocupada de casi 9.000.000 de personas, de las cuales aproximadamente el 20% correspondía al universo de la EP. Durante los primeros años, como consecuencia de la recuperación económica, el mercado laboral argentino mostró fuertes signos de mejora: entre 2003 y 2011 la tasa de desocupación se redujo en 10 puntos porcentuales (pp.) llegando a representar el 7% de la Población Económicamente Activa (PEA) y se incrementaron las tasas de actividad y de empleo. En paralelo, se observa la rigidez a la baja de la EP como porcentaje de la PEA y la población ocupada. En esos años la proporción de individuos de la EP como porcentaje de la

población ocupada solo se redujo en 2 pp., representando el 15,6% en el año 2011, que, a su vez, es el valor más bajo de toda la serie. Esta evidencia pareciera confirmarse siguiendo a Giosa Zuazua y Fernández Massi (2020)<sup>27</sup>.

Por otro lado, se verifica una tendencia decreciente en la cantidad de asalariados no registrados. En este sentido, Agustín Arakaki, Juan Graña y Damián Kennedy (2017) puntualizan que el empleo creció de forma considerable en el sector formal entre 2003 y 2007, impulsado por el incremento de los trabajadores asalariados, debido a dos motivos fundamentales. En primer lugar, fueron las empresas de mayor tamaño quienes pudieron incrementar y actualizar su capital fijo durante el ciclo de la convertibilidad, lo que les permitió aumentar rápidamente su dotación de personal, a partir de su capacidad ociosa y las nuevas condiciones que se abrieron por el fuerte abaratamiento de la fuerza laboral producto de la depreciación real del peso. En segundo término, la mayor productividad relativa le permitió a este sector abastecer al mercado interno, dinamizado principalmente por el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida de la población. Esta trayectoria refleja que, en el período inicial de la posconvertibilidad, tanto la reducción del desempleo como la acelerada transición de beneficiarios de programas de empleo hacia la ocupación laboral se produjo principalmente hacia la relación asalariada formal y, en menor medida, hacia los cuentapropistas con calificación profesional —no EP—. Si bien esta apreciación no implica desconocer la existencia de transiciones laborales virtuosas en cascada —desde la inactividad y desempleo hacia la EP y desde allí hacia el empleo asalariado formal—, esta resultó débil y no suficiente para reducir el peso relativo de la EP en la estructura ocupacional de forma significativa.

**27** Estos autores muestran que aun en el período de mayor creación de empleo formal, la transición de los trabajadores del segmento de inserción “micro de subsistencia” —que abarca a los cuentapropistas de baja cualificación, trabajadores familiares y asalariados de pequeños establecimientos— hacia el segmento “grande/mediano” —cuentapropistas profesionales, patronos y asalariados en establecimientos de más de cinco ocupados— fue reducida —11% de los trabajadores en el lapso 2004–2007—. En cambio, la rotación más frecuente en el segmento de micro subsistencia se verifica hacia la desocupación y la inactividad —20,7% en el mismo período—.

Durante los últimos años del gobierno kirchnerista la economía argentina comenzó a experimentar un estancamiento debido a cuestiones estructurales y a un contexto internacional más desfavorable. Asimismo, con el triunfo de la alianza Cambiemos en las elecciones de 2015, se dio inicio a un nuevo plan económico que volvía al esquema de valorización financiera de décadas anteriores. Como era de esperarse, este modelo redundó en una profunda recesión económica, con caída del poder adquisitivo, regresividad distributiva y la apertura de un nuevo ciclo de deterioro del mercado laboral argentino. En este nuevo contexto, el sector de la EP comenzó a registrar un incremento, no solo en términos absolutos, sino también relativos, con respecto al total de ocupados y de la PEA, aunque con oscilaciones —un aumento de 2,6 pp para el cuarto trimestre de 2016 y de 2,1 pp para el mismo periodo de 2019—. Este efecto pareciera indicar que, ante los ciclos recessivos, la EP absorbe a parte de los trabajadores que pierden su puesto de trabajo, fundamentalmente del sector informal. Tras el fuerte incremento durante la pandemia, desde 2021 el sector se ha mantenido relativamente estable —20,5% del total de ocupados y 19,5% de la PEA—, en años que han presentado evoluciones positivas del PBI, dando nuevamente cuenta de su persistencia estructural.

Un sustento empírico adicional a este enfoque viene dado por el análisis de las trayectorias laborales a partir de matrices de transición<sup>28</sup> construidas en base a los microdatos de la EPH. En este apartado tomaremos el período 2016-2023 y el bienio 2021-2022 para captar dos años de elevado crecimiento económico (salida de la pandemia). Esta selección nos posibilita abordar dos períodos de gobierno con políticas económicas diferentes; el gobierno de Mauricio Macri centrado en la valorización financiera con políticas de sesgo neoliberal, y el gobierno de Alberto Fernández con políticas de corte neodesarrollista; y además con políticas sociales divergentes, pese a las continuidades analizadas en el apartado previo.

Las matrices de transición fueron construidas a partir de distintas situaciones, metodología posible gracias al esquema de

---

<sup>28</sup> Todas las matrices presentadas en esta subsección se realizan dando cuenta de una ventana anual de observación.

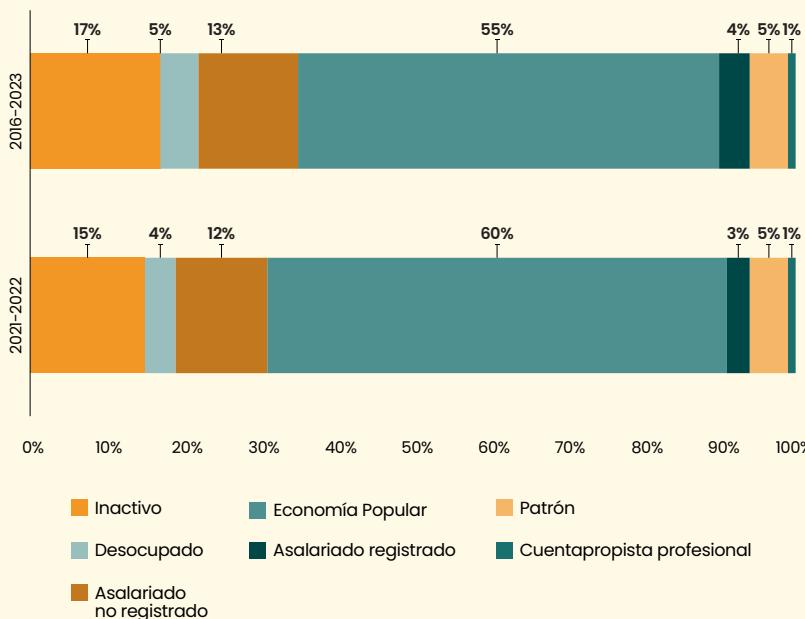
rotación de la EPH, denominado “2-2-2”, donde los individuos son encuestados durante dos trimestres consecutivos para no serlo en los siguientes dos y volver a ingresar a la encuesta nuevamente por dos trimestres consecutivos. Si bien este esquema no siempre es respetado, brinda la posibilidad de abrir ventanas de observación que, de igual forma, deben ser tomadas con ciertos recaudos y, principalmente, como un ejercicio adicional y no a modo de certeza respecto de las evoluciones<sup>29</sup>.

En concreto, analizamos las trayectorias de los individuos de la EP desde su situación inicial —primera aparición en la encuesta— hasta la final, esto es, su última aparición en los trimestres bajo estudio. Así, veremos los movimientos desde la EP hacia las restantes categorías ocupacionales y condiciones de actividad, de forma de dar cuenta solamente de los movimientos desde ella. A partir de estos movimientos, calculamos las probabilidades de transición —“probabilidades de salida”— entre un estado inicial y un estado final. Dicha información está representada en el Gráfico 3.

---

<sup>29</sup> Al armar *pool* de datos se considera que el momento en el que ocurrió un hecho no incide en el hecho en sí, esto es, se sostiene que los distintos trimestres tienen las mismas condiciones macroeconómicas y sociales. Por lo mencionado, sabemos esto que no es así, sino que, por el contrario, nuestro país se caracteriza por una elevada volatilidad. En definitiva, con el *pool* se está ganando en representatividad de la muestra, pero perdiendo seguridad en los datos: se tienen más datos para comparar, pero, al mismo tiempo, se añade sesgo al decir que todos los trimestres son iguales.

**GRÁFICO 3.** Probabilidades de transición de trabajadores de la EP (2016-2023 y 2021-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

En general, podemos decir que prima cierta continuidad, por eso es que las probabilidades más elevadas corresponden al mantenimiento de la situación inicial, aunque esto presenta matices. Para este ejercicio particular hemos utilizado las categorías “Desocupado”, “Inactivo”, “Ocupado no asalariado” y “Asalariado” —con y sin registro—<sup>30</sup>. Naturalmente, también damos cuenta de la posibilidad de continuar en la EP. De esta manera, las categorías de llegada abarcan todas las transiciones posibles dentro del marco del mercado de trabajo nacional.

La cuestión más relevante radica en la falta de estabilidad para el universo de la EP, lo que se evidencia en que las probabilidades de

<sup>30</sup> Lo definitorio para la condición de registro fue la respuesta a la pregunta por el descuento jubilatorio. Dado que este interrogante solo rige para asalariados en la EPH, hemos mantenido la división únicamente para esta categoría ocupacional.

mantenerse en el sector son prácticamente idénticas a las de modificarlo. Si bien sobresale el hecho de que existe un 55% de probabilidades de continuar en la EP habiendo comenzado en ese sector, el 45% restante corresponde a otro tipo de inserción laboral o bien a la salida del mercado de trabajo. Entre ellas, la más representativa la constituye el paso a la inactividad, con cerca del 17%. Algo por detrás aparece la transición hacia la condición asalariada no registrada, lo que da cuenta del sostenimiento de un vínculo laboral precario (13%). A una distancia considerable, se encuentran el pasaje a la desocupación y a la condición de patrón —ambos con 5%— y, finalmente, a la asalarización con registro: la situación menos probable (4% de los casos)<sup>31</sup>. Estos resultados no se modifican al realizar el mismo ejercicio focalizado en el período 2021-2022 (período de alto crecimiento del PIB y reducción del desempleo). En este sentido, se encuentran en línea con el insignificante impacto que tuvieron los intentos de política pública orientados a la incorporación en empleos asalariados de titulares de programas de transferencias monetarias condicionadas.

A modo aclaratorio, del ejercicio no debe desprenderse que cada año la EP pierda a la mitad de quienes trabajan en ella. De hecho, según hemos mencionado, 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 del sector en el total de la PEA.

En conclusión, se desprenden argumentos adicionales para lo que la bibliografía señala respecto de la EP: inestabilidad de las inserciones laborales, lo que se evidencia en las altas probabilidades de tránsito hacia otros sectores/inactividad/desempleo, y dificultad de integración en el empleo asalariado formal.

<sup>31</sup> La distinción por sexo y edad de estas mismas categorías brinda información adicional valiosa. Para el caso de las mujeres, la probabilidad de transicionar hacia la inactividad supera en casi 10pp. el valor para el total de la economía popular —26% versus 17%— y más que duplicando el de varones (12%). Respecto de los estratos de edad, se evidencia mayor variabilidad entre los jóvenes del grupo 18-24 años, pues una proporción mucho menor permanece en la EP (32%), un mayor porcentaje transiciona a la asalarización no registrada y a la inactividad (28% y 22%, respectivamente).

## 4. Propuestas para el diseño de políticas públicas

A lo largo del capítulo hemos abordado una serie de discusiones que creemos clave a la hora de avanzar en el diseño de políticas públicas. En este sentido, y a modo de conclusión, en las próximas líneas plantearemos una serie de lineamientos que pueden ser útiles para ese fin.

Primero, el paradigma de la “activación” de los individuos desde las políticas sociales y de empleo parte de una concepción según la cual estos son además de desocupados, pasivos. Sin embargo, tanto quienes pertenecen a la EP como aquellos que, de forma más general, desarrollan actividades de forma precaria, son *trabajadores y trabajadoras*. Algunos producen mercancías —producción de bienes y servicios para el mercado, como el sector textil y la rama cartonera— y otros bienes y servicios públicos —cuidados, limpieza y mejoramiento barrial, entre otros—. El problema, entonces, no es la desocupación, sino las condiciones en que realizan sus tareas y el nivel de ingresos que perciben.

Segundo, dada la persistencia del empleo precario, el mero crecimiento económico no alcanza para que sus inserciones mejoren, lo que da cuenta de lo *estructural* del fenómeno —como desde hace décadas vienen señalando los estudios sobre precariedad en América Latina, retomados en el capítulo 1 de este libro—. Esto invita, en sí mismo, a rechazar los abordajes meramente centrados en los individuos y su empleabilidad, en pos de dar cuenta del carácter más general en tanto sector informal/precario. Pero, también, muestra lo limitado de los paradigmas que se centran en el corto plazo, como si la precariedad fuera una problemática coyuntural. Por el contrario, constantemente aparecen nuevos potenciales beneficiarios, dado el empeoramiento de los indicadores laborales de la última década, el crecimiento del sector en las fases descendentes del ciclo económico y la persistencia de un piso de informalidad en las fases ascendentes.

Tercero, si es un problema estructural, la solución también radicaría allí, apuntando a modificar las bases sobre las que funciona

la economía nacional. Esto implica debates de distinto tipo acerca de qué producir, de qué forma —y las medidas a implementar en ese sentido—, cómo redistribuir la riqueza/ingresos, etc., que, en tanto no se zanjen, obligan a pensar en *políticas para el mientras tanto*. En este sentido, un debate posible es si el objetivo es volver a una situación del tipo “sociedad salarial” o si más bien hay que asumir que eso no es ya posible, de forma de pensar un modelo productivo a partir de otras bases.

Descriptos estos contrapuntos, creemos que el debate en torno al crecimiento económico, la mejora en las capacidades y la formación por medio de la educación y la necesidad de estimular el trabajo registrado no son necesariamente antagónicos a una lógica de políticas basadas en la mejora en las condiciones del sector de la EP, sino que, por el contrario, pueden ser confluentes.

Concretamente, en primer lugar, consideramos la necesidad de aplicar políticas bajo un sistema mixto, esto es, un sistema con financiamiento, formación y asistencia técnica hacia las unidades productivas de la EP junto con un refuerzo de ingresos a modo de salario complementario para aquellos que ya generan sus propios ingresos pero estos resultan insuficientes. La garantía de un ingreso social demostró tener efectos positivos en algunas ramas, por ejemplo, en la cartonera (ver capítulo 2), dado su rol estabilizador de ingresos. A su vez, el financiamiento para el fortalecimiento de la productividad de las unidades productivas junto con la formación de mano de obra especializada orientada a las capacidades técnicas y administrativas son claves para el afianzamiento y sostenimiento de estas unidades. Al mismo tiempo, garantizar datos abiertos y registros digitales para la visibilización de las actividades realizadas, como también la visibilización de los mecanismos de control existentes y publicación de informes sobre las políticas contribuirían a la legitimidad pública de este tipo de políticas.

En segundo lugar, creemos que es necesario avanzar en una política de formalización tanto de los trabajadores y trabajadoras de la EP como de las unidades productivas. La creación de registros como el ReNaTEP y el ReNaBaP son ejemplos de ello, ya que permiten tener estadísticas respecto del sector para así poder generar

políticas con un diagnóstico informado. Asimismo, la agilización de trámites en torno a la conformación de cooperativas y unidades productivas es importante para el acceso a las políticas y el control de su implementación. Por último, es clave para la formalización que desde el Estado se realice una trazabilidad de los productos en las cadenas de valor y la forma en que las unidades productivas de la EP se insertan —como el caso de la rama textil y la cartonera—.

En tercer lugar, la propuesta del Salario Básico Universal es fundamental para la EP “dispersa”—aquella que no está organizada y en la que se trabaja mayormente de forma individual— y para abordar la problemática de los trabajadores y trabajadoras pobres, especialmente en contextos de altos niveles de pobreza y desigualdad. Al mismo tiempo, resulta necesario considerar marcos temporales más amplios que el ingreso inmediato, que garanticen una cobertura a futuro a través de la seguridad social. La ampliación de las protecciones sociales hoy garantizadas de manera segmentada para el empleo asalariado registrado resulta necesaria en este sentido. Si bien no lo abordamos en este capítulo, el monotributo social fue un avance en ese sentido.

En cuarto lugar, es necesario atender a las necesidades de cuidados del sector, sosteniendo los espacios de cuidados existentes con recursos y remunerando la labor de las trabajadoras sociocomunitarias. Como hemos mencionado, el trabajo sociocomunitario produce un servicio que es central para el sostenimiento de la vida de estas familias y para garantizar su inserción laboral en otras ramas. Sin embargo, al ser un servicio gratuito para la comunidad, no genera un ingreso que permita remunerar a quienes los proveen y sostener las infraestructuras y equipamientos necesarios para desarrollarlos. Si bien esta característica es definitoria de esta rama, algo similar ocurre en otras actividades de la EP, como puede ser el mejoramiento barrial, la limpieza de espacios públicos, entre otras. En estos casos, el Estado podría optar por un rol de “empleador de última instancia”, de manera de garantizar un ingreso mínimo a estos trabajadores y trabajadoras cuyas actividades producen bienes y servicios públicos fundamentales, pero no remunerados. Además de garantizar un ingreso, es posible y necesario implementar políticas

concretas de registro de estos trabajadores y trabajadoras, de provisión de infraestructuras y equipamiento, entre otras.

Por último, en este capítulo nos hemos centrado específicamente en la dimensión laboral, pero cabe recordar la yuxtaposición de problemáticas sociales que atraviesan a las personas que conforman el sector de la EP. La visibilización de estas problemáticas se refleja en la consigna “Tierra, Techo y Trabajo”. Se requiere un abordaje integral desde las distintas dependencias del Estado. Un claro ejemplo de ello es la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), la cual ha llevado adelante un abordaje integral desde la política pública en cogestión con las organizaciones.

# Bibliografía

**ANDERSON, PERRY** (2003). “Neoliberalismo: un balance provvisorio. La trama del neoliberalismo”, Emir Sader y Pablo Gentili (comps.), *Mercado, crisis y exclusión social*. CLACSO, pp. 11-18.

**ANZOURENA, CLAUDIA** (2013). *Mujeres en la trama del Estado. Una lectura feminista de las políticas públicas*. EDIUNC.

**ARAKAKI, AGUSTÍN** (2017). “Movilidad ocupacional en un mercado de trabajo segmentado: Argentina, 2003-2013”, *Estudios del Trabajo*, N° 54, pp. 27-54.

**ARAKAKI, AGUSTÍN, JUAN M. GRAÑA y DAMIÁN KENNEDY** (2023). “El mercado de trabajo argentino desde mediados de los años noventa en el contexto de las particularidades de su ciclo económico”, *El Trimestre Económico*, vol. 90, N° 357, pp. 85-118. Disponible en [doi.org/10.20430/ete.v90i357.1754](https://doi.org/10.20430/ete.v90i357.1754)

**ARCIDIÁCONO, PILAR, y ÁNGELES BERMÚDEZ** (2018a). “¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas”, *Ciudadanías Revista de Políticas Sociales Urbanas*, N° 2, pp. 83-111. Disponible en [revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/534](http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/534)

**ARCIDIÁCONO, PILAR, y ÁNGELES BERMÚDEZ** (2018b) “‘Ellas hacen’. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina”, *Revista Estudios Feministas*, vol. 26, N° 2.

**BANTAR, HUMBERTO, BRENDA BROWN y JULIO CÉSAR NEFFA** (2015). “Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS”, *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, vol 21, N° 1, pp. 1-136.

**BECCARIA, LUIS, y PEDRO GALIN** (1998). “Competitividad y regulaciones laborales”, *Revista de la CEPAL*, N° 65, pp. 71-84.

**BECK, ULRICK** (2007). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Paidós.

**BECKER, GARY S.** (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. University of Chicago Press.

- BENSUSÁN AREOUS, GRACIELA** (2022). “La legislación laboral y su contribución a la segmentación del mercado de trabajo en América Latina”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 141, Nº 4, pp. 593-612.
- BOLTANSKI, LUC, y ÈVE CHIAPELLO** (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Akal.
- BOSIA, ULISES** (2023). “¿Cómo afectaría a la economía popular la apertura de un nuevo ciclo de prosperidad asociado a los recursos naturales?”, ponencia presentada ante el Congreso del Pensamiento Nacional Latinoamericano, 10 de junio.
- 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.
- BUCHELI, MARISA** (2006). *Políticas activas de mercado de trabajo y empleo en América Latina: el rol de los servicios públicos de empleo*, CEPAL.
- BULMER-THOMAS, VICTOR** (2011). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- CAMPANA, JULIETA, y FEDERICO BLASCO** (2023). “Argentina’s Road to a Universal Wage”, *New Labor Forum*, Nº 32, pp. 64-72.
- CANTAMUTTO, FRANCISCO, y MARÍA AGOSTINA CONSTANTINO** (2020). “Economía política del desarrollo argentino reciente: La etapa Cambiemos”, *Plaza Pública*, vol. 13, Nº 23, pp. 82-102.
- CAPPA, ANDRÉS, y JULIETA CAMPANA** (2021). “Entre la crisis coyuntural y la desigualdad estructural: apuntes para la construcción de una protección social universal en la Argentina”, Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni (comps.), *La protección social en América Latina. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de equidad*, FLACSO, pp. 201-223.
- CASTEL, ROBERT** (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós.
- CASTEL, ROBERT** (2012). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Fondo de Cultura Económica.
- DANANI, CLAUDIA** (2016). “Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández” *Análisis*, Nº 12. Fundación Friedrich Ebert.
- DE LA GARZA TOLEDO, ENRIQUE** (1999). “¿Fin del trabajo o trabajo sin fin?”, Juan José Castillo (ed.), *El trabajo del futuro*. Editorial Complutense.
- DETTANO, ANDREA** (2016). “Sumando reflexiones sobre el Ingreso Ciudadano: las Rentas Mínimas de Inserción y el caso francés”. En Angélica De Sena (dir.), *Del Ingreso Universal a las “transferencias condicionadas”, itinerarios sinuosos*, Estudios Sociológicos Editora, pp. 83-96.
- DI MARCO, GRACIELA, y HÉCTOR PALOMINO** (coords.) (2004). *Construyendo sociedad y política. Los proyectos de los movimientos sociales en acción*. UNSAM-Ediciones Baudino.

- DUCCI, MARÍA ANGÉLICA** (1998). “La formación al servicio de la empleabilidad”, *Boletín Cinterfor*, N° 142, enero-abril, pp. 7-23. Disponible en [www.oitinterfor.org/sites/default/files/file\\_articulo/bol142a.pdf](http://oitinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/bol142a.pdf)
- ESPING-ANDERSEN, GÖSTA** (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- FERRARI MANGO, CYNTHIA, y JULIETA CAMPANA** (2018). “Del ‘Argentina Trabaja’ - Programa Ingreso Social con Trabajo’ y el ‘Ellas Hacen’ al ‘Hacemos Futuro’. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- GIOSA ZUAZUA, NOEMÍ, y MARIANA FERNÁNDEZ MASSI** (2020). “La segmentación del trabajo en la Argentina: un análisis de movilidad para los años de la post convertibilidad”, *Realidad Económica*, Año 49, N° 333, pp. 9-38.
- HARVEY, DAVID** (2005). “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, Buenos Aires: CLACSO.
- HARVEY, DAVID** (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal Ediciones.
- HOPP, MALENA** (2015). “Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’”, *Trabajo y Sociedad*, N° 24, pp. 207-223.
- HOPP, MALENA** (2017). “El trabajo cooperativo en cuestión: Desafíos en el nuevo contexto argentino”, *Ciencias Sociales*, N° 93, pp. 102-107.
- HOROWICZ, ALEJANDRO** (2021). *Los cuatro peronismos*. Edhsa.
- LOGIUDICE, ANA** (2011). “Pobreza y neoliberalismo: la asistencia social en la Argentina reciente”, *Revista de la Carrera de Sociología Entramados y perspectivas*, N° 1, pp. 61-90.
- MANEIRO, MARÍA** (2012). *De encuentros y desencuentros: Estado, gobiernos y movimientos de trabajadores desocupados*. Biblos.
- MANEIRO, MARÍA, y JAVIER NUÑEZ** (2021). “Acción colectiva, negociaciones y alianzas tras la Ley de Emergencia Social”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 10, N° 20, pp. 429-457.
- MASSETTI, ASTOR** (2009). *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos (1995-2005)*. Nueva Trilce.
- MATE, ERNESTO P.** (2020). “Las políticas sociales vinculadas al desempleo post reformas neoliberales. El caso del Argentina Trabaja y el Hacemos Futuro en perspectiva (2009-2018)”, *Revista Lavboratorio*, N° 30, pp. 41-70.
- MERKLEN, DENIS** (2013). “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”, Robert Castel et al., *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós, pp. 45-86.
- NATALUCCI, ANA** (2018). “El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016)”, *Polis*, vol. 17, N° 49, pp. 103-125. Disponible en [scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682018000100103](http://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682018000100103)

**NATALUCCI, ANA, y ERNESTO MATE** (2020). “Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones: Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016)”, *Cartografías del Sur*, N° 12, pp. 168-188.

**NEFFA, JULIO CÉSAR** (2011). *Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes*. CEILPIETTE/CONICET.

**NEFFA, JULIO CÉSAR, BRENDA BROWN y AGUSTINA BATTISTUZZI** (2011a). *Políticas públicas de empleo I (1989-1999)*. CEILPIETTE/CONICET.

**NEFFA, JULIO CÉSAR, BRENDA BROWN y AGUSTINA BATTISTUZZI** (2011b). *Políticas públicas de empleo III (2002-2010)*. CEILPIETTE/CONICET.

**NOVICK, MARTA, MIGUEL LENGYEL y MARIANELA SARABIA** (2009). “De la protección laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, N° 3, pp. 257-275. Disponible en [onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1564-9148.2009.00060.x](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1564-9148.2009.00060.x)

**OIT** —Organización Internacional del Trabajo— (2004). Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (Nº 195). Disponible en [www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/rec195.pdf](http://oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/rec195.pdf)

**OIT** —Organización Internacional del Trabajo— (2016). Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Disponible en [www.ilo.org/sites/default/files/wcms5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_492374.pdf](http://www.ilo.org/sites/default/files/wcms5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_492374.pdf)

**POY, SANTIAGO** (2020). “Heterogeneidad laboral y procesos de empobrecimiento de los hogares en Argentina (2003-2017)”, *Problemas del desarrollo*, vol. 51, N° 201, pp. 3-28.

**ROSANVALLON, PIERRE** (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Manantial.

**ROSSI, FEDERICO** (2017). “La segunda ola de incorporación en América Latina: una conceptualización de la búsqueda de inclusión aplicada a la Argentina”, *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina*, CAF, pp. 155-194.

**SCARFÓ, GABRIELA, MALENA HOPP y CATALINA HIGHTON** (2009). “Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social”, *Revista Plaza Pública*, vol. 2, N° 2, pp. 8-20. Disponible en [revistaplazapublica.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/scarfo-y-otras.pdf](http://revistaplazapublica.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/scarfo-y-otras.pdf)

**SCHTEINGART, DANIEL** (2018). “El rompecabezas del mercado laboral latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, vol. 275, pp. 92-105.

**SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL** (2021). ReNaTEP. Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación, mayo. Disponible en [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe\\_completo\\_renatep.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf)

**SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL** (2022). Principales características de la economía popular registrada, noviembre. Disponible en [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_renatep\\_noviembre\\_2022\\_v3.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf)

---

**SVAMPA, MARISTELLA, y SEBASTIÁN PEREYRA** (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.

**VINOCUR, PABLO, y LEOPOLDO HALPERIN** (2004). “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”, *Revista de la CEPAL 85*, Santiago de Chile. Disponible en [repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1e3c276e-6d5b-44ea-bc96-5a4ab3edce65/content](http://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1e3c276e-6d5b-44ea-bc96-5a4ab3edce65/content)

**ZIBECCHI, CARLA** (2013) *Trayectorias asistidas. Un abordaje de los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género*. Colección Tesis de Sociales. EUDEBA.

## **AUTOR**

**OCEPP.** El Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas es un espacio de profesionales abocados a pensar la realidad económica y social argentina. Especializado en temas de macroeconomía, economía popular y género, el espacio forma parte de la Fundación para el Desarrollo Humano Integral.

## **EDITOR**

### **Fundación Friedrich Ebert**

Marcelo T. de Alvear 883 | 4º piso (C1058AAK)  
Buenos Aires – Argentina

### **Responsable**

María Julia Eliosoff  
Directora de Proyecto FES – Argentina  
[MariaJulia.Eliosoff@fes.de](mailto:MariaJulia.Eliosoff@fes.de)

### **Equipo editorial**

Mariela Ventos | Irene Domínguez  
[Mariela.Ventos@fes.de](mailto:Mariela.Ventos@fes.de)

### **Diseño y diagramación**

Tamara Ferechian

### **Ilustración de tapa**

Lucía Reynoso

ISBN: 978-987-4439-96-3

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.