



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**  
**NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.**  
**Escenario regional, reformas laborales y conflictos**

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Título: Mecanismos de redistribución y Estado: experiencias de organización en la economía popular de Santiago del Estero.

**Sayago Peralta, Eliana Gabriela**

INDES/UNSE/CONICET

[elianagabrielasayago@gmail.com](mailto:elianagabrielasayago@gmail.com)

## **Introducción**

Este trabajo tiene por objetivo caracterizar los mecanismos de redistribución impulsados por el sector de la Economía Popular, a partir de los vínculos establecidos con el Estado desde la creación de Unión de Trabajadores de la Economía Popular<sup>1</sup> (UTEP), la aprobación de la Ley de Emergencia Social (LES) así como también la creación del Consejo del Salario Social y describir la implementación del programa nacional denominado “Potenciar Trabajo” y su repercusión en la realidad de las unidades productivas del Movimiento de Trabajadores Excluidos de la provincia de Santiago del Estero. Para ello, optamos por un enfoque de tipo cualitativo, que metodológicamente nos permita reconstruir los datos, mediante el análisis de documentos, resoluciones y leyes del programa mencionado.

### **1. Orígenes y conformación de la UTEP**

---

<sup>1</sup> A continuación, utilizaremos la abreviatura UTEP para hacer referencia a la Unión de Trabajadores de la Economía Popular.

Para organizar la exposición, empezaremos a describir el primer objetivo enunciado, vinculado a los orígenes de la UTEP. Podemos decir entonces, que uno de los momentos más importantes en la historia contemporánea del movimiento de trabajadores de Argentina, tuvo lugar el 18 de noviembre del año 2016 en la plaza de los Dos Congresos ubicada en la Ciudad Autónoma de la provincia de Buenos Aires. La misma fue colmada por cientos de

trabajadores y trabajadoras de la economía popular para exigir el tratamiento, sanción e implementación de una ley que revestía un carácter impostergable. Se trataba de proyecto colectivo impulsado por los movimientos populares, organizaciones sociales y trabajadores sin representación sindical ni protección laboral, que acudieron a la organización y movilización masiva como estrategia eficiente de su repertorio de acción (Gutiérrez, 2013) para instalar sus demandas y trascender en el debate público. Para entonces, el país tenía como Presidente al ingeniero Mauricio Macri, cuyo mandato desde sus inicios en 2015 hasta el final en 2019, fue caracterizado por el aumento en los indicadores de pobreza e indigencia promovidos mediante una transferencia regresiva de ingresos y el aumento de la fragilidad laboral (Natalucci, Mate, 2020). Sin embargo, Muñoz (2005) sostiene que las crisis económicas y políticas, la pobreza y la desocupación, etc. no alcanzan para explicar la constitución de los movimientos de protesta; ya que considera que el “proceso por el cual se construye un sujeto colectivo es complejo” (p.2). Como señala Andújar (2005) el movimiento de desocupados ha impulsado una identidad trabajadora; canalizando múltiples protestas, trazando alianzas con diversos sectores sociales, y expresaron una tendencia crítica y transformadora dispuesta a desarticular los pilares de la exclusión social.

En ese contexto, sostenemos que nació un tipo de organización sindical *sui generis*, que toma elementos a la vez que se distancia tanto del movimiento obrero organizado durante el peronismo, de la resistencia de los ‘90 durante el neoliberalismo, y de la organización piquetera del 2001. Podemos decir entonces, que la irrupción de las organizaciones de trabajadores desocupados en la escena pública desde los años ‘90 fue cambiando con el tiempo, y fue reinventando “modos de expresión públicos” que comprenden desde el

piquete hasta las formas más tradicionales que asumen las marchas y movilizaciones en la actualidad. Por eso, podemos decir que la marcha histórica a San Cayetano (patrono del Trabajo) por “Paz, Pan y Trabajo” en noviembre del 2016, inaugura una nueva etapa de resistencia organizada por parte de los movimientos populares, que contienen en su interior la construcción de un nuevo sujeto político organizado en torno a la necesidad de garantizar derechos laborales para las mayorías.

Un elemento fundante en la consolidación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) como primera experiencia gremial reivindicativa, tiene que ver con la apuesta en la construcción de un sujeto/a que ya no coincidía con “los desocupados del 2000”, sino que al calor de la recuperación económica se había convertido en un/a trabajador/a cuya actividad era diferente a la relación salarial tradicional y cuyas condiciones de trabajo eran precarias (Rach, 2021). La CTEP nació el 1 de mayo, día del trabajador y desde sus inicios en el año 2011, estuvo compuesta<sup>2</sup> por: El Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), El Movimiento Evita, El Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas (MNFR), El Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), La Cooperativa La Alameda, El Movimiento Popular La Dignidad (MPLD), El Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (MNER), La Organización Social y Política “Los Pibes”, La Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, El Movimiento Popular Patria Grande, Los Misioneros de Francisco, La Garganta Poderosa, El Movimiento Popular Revolucionario Quebracho, El Frente Popular Darío Santillán, La Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), Seamos Libres, El Movimiento 8 de octubre, y otras organizaciones sociales de las diferentes provincias del país que se fueron incorporando en diferentes momentos a la CTEP.

---

<sup>2</sup> Esta enumeración sincrónica, fue extraída de la tesina de la licenciatura en ciencias políticas de la Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales denominada: “El proceso de sindicalización de la economía popular. De la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) a la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTE), del autor: Diego Nicolás Riach, 2021.

Una de las luchas que encabezaba el nuevo y heterogéneo armado de organizaciones populares nucleadas en la CTEP, tiene que ver con las lecturas y discusiones acerca de la caracterización del contexto socioeconómico y del mercado laboral del país para unificar las demandas, la invención de nuevas formas del trabajo agrupadas en ramas y unidades productivas, así como también la promoción de las federaciones de trabajadores/as. Desde el año 2011 hasta el año 2019 tales discusiones se profundizaron, consolidaron y materializaron en una agenda común de los movimientos y organizaciones populares mediante la creación del sindicato de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

Por su parte, la UTEP es autodefinida como “el sindicato que representa y defiende los derechos de todas y todos los excluidos del mercado laboral, quienes nos inventamos nuestro propio trabajo para subsistir. Es una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales que nos arrebató el neoliberalismo y que aún no hemos recuperado”. En ese sentido, identificamos algunos elementos comunes que atraviesan la vida de la mayoría de trabajadores/as para comprender el sentido original de la organización: por un lado, la exclusión del mercado laboral, la realización de trabajos para la subsistencia diaria, independencia política partidaria, herramienta gremial para la restitución de derechos laborales y sociales.

Entonces, en diciembre del 2019, nació en carácter de sindicato que representa la fuerza de los movimientos populares, la (UTEP) conformada por organizaciones que integraban la CTEP, la CCC, Barrios de Pie y también el Frente Popular Darío Santillán. Uno de los objetivos centrales del sector en la actualidad, tiene que ver con lograr el ingreso a la Confederación General del Trabajo (CGT) para aunar esfuerzos y colectivizar reclamos junto al movimiento obrero organizado. Entre los reclamos históricos que siguen vigentes desde el sector, se encuentran: el acceso al salario social complementario, la cobertura de salud, la protección familiar, la cobertura ART, los aportes jubilatorios, habilitación para trabajos de obras públicas o la exigencia de compras estatales para los productos que

generen los y las trabajadores/as de la economía popular. Los objetivos gremiales se actualizan en función a las necesidades propias del sector condicionadas profundamente por la coyuntura económica, social y política del país y las medidas de gobierno.

## **2. Ley de Emergencia Social. Creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario**

Desde el nacimiento de la CTEP en 2011 hasta el año 2019 con la nueva denominación de UTEP, encontramos un punto de inflexión significativo en la trayectoria del movimiento. El 9 de diciembre de 2015, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

bajo resolución 1727/15 determina por “expensas instrucciones del poder ejecutivo nacional” crear en el ámbito de la Secretaría de Empleo, el Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas, destinado a inscribir a las entidades representativas de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular y de las Empresas Recuperadas o Autogestionadas y aquellas organizaciones sin fines de lucro reconocidas en el ámbito provincial o nacional que se dediquen a la implementación y gestión de políticas públicas en materia social debidamente documentadas”. Sin embargo, la gestión del presidente Mauricio Macri decreta a la resolución mencionada anteriormente como ineficiente, basándose en la omisión de su publicación en el Boletín Oficial. Lejos de dejarla sin efecto, en el año 2016 bajo nuevas modalidades de negociación y discusión sobre la necesidad de reconocimiento legal, el 20 de enero del año 2016 la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación crea oficialmente bajo resolución 32/2016 el Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Esta norma crea un régimen de agremiación complementario, ampliatorio y compatible con el modelo sindical vigente en la Argentina, que hasta entonces únicamente contemplaba la situación de los trabajadores en relación de dependencia. Este hecho irrumpe con las tradicionales formas de concebir a los trabajadores y trabajadoras a partir de la inexistencia de un vínculo bajo la figura de patrón o empleador.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando mencionamos la Ley de Emergencia Social (LES)? Refiere a la Ley de Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular N° 27.345 sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en su sesión del día 14 de diciembre de 2016. Se trata de una ley que es producto de la construcción e impulso de los movimientos sociales y organizaciones populares que fue sufriendo modificaciones en función de su carácter de “emergencia pública” y asumiendo nuevos decretos, resoluciones y reglamentaciones desde su aprobación; de modo que fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2019 en los términos de la ley 27.200.

Para ser más precisos, en su artículo N°2, establece que “la ley tiene por objeto promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada,

vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar ‘el progreso económico con justicia social’ establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional’. La formulación del proyecto de ley, destaca la necesidad de declarar la emergencia en materia social en todo el territorio nacional e implementar una serie de políticas que atiendan a los trabajadores de menores ingresos con la misma celeridad con la que se implementaron otras medidas tendientes a atender la situación de otros sectores de la economía y la sociedad<sup>3</sup>.

En suma, el objetivo general que contenía la propuesta remarcaba la imperiosa necesidad de reconocer *un nuevo sujeto trabajador*, a pesar de contar con un problema teórico y operativo para definir el universo de la economía popular y delimitar la aplicación de la resolución, aun cuando existen pocos antecedentes legales o administrativos al respecto (Grabois, 2016). Es decir, uno de los problemas centrales para definir el sector de la economía popular refiere, sobre todo, a las consideraciones teórico-prácticas que abonan las

---

<sup>3</sup> Formulación del proyecto de Ley de Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular (S-3612/16).

dificultades para delimitar, cuantificar y comprender su composición. No se trata de un sector informal que define sus integrantes únicamente a partir de la vinculación legal de la relación laboral con el mercado de trabajo, sino que abarca a todos/as aquellos/as que se ganan la vida mediante una pluralidad de actividades que se desarrollan sin derechos laborales, sin patrón visible, con una organización del trabajo en unidades productivas y con representación gremial (Álvarez, Natalucci, Di Giovambattista, Fernández Mouján, Mate, Soroche, 2021). En ese sentido, el proyecto de ley afirma que lo que define a los trabajadores de la economía popular centralmente es que se encuentran inscriptos en relaciones de explotación distintas de las formales o tradicionales. Podemos considerar que los trabajadores de la economía popular están, en primer lugar, por fuera de una relación salarial y en una actividad cuyo trabajo esta

socialmente desvalorizado. Señalan también la existencia de cuatro fracturas características de la economía popular de la economía formal.

1. La que refiere a los derechos y que ubica a estos trabajadores en situaciones de precarización, es decir a la imposibilidad de acceder al piso de derechos que garantice un trabajo digno.
2. La fractura institucional, que distingue a estos trabajadores por su condición de informalidad. Por un lado, la referida al trabajo en sí mismo cuando carece de “protección legal y beneficios laborales” (trabajo informal) y por otro a las unidades productivas donde se desarrolla cuando éstas no están “correctamente” registradas conforme a las leyes nacionales” (sector informal).
3. La fractura que refiere a la forma en la que se relacionan las personas en los procesos económicos residuales o de la economía popular, nos señala la característica de externalidad; una inmensa cantidad de trabajadores jurídicamente autónomos, pero económicamente dependientes de las grandes empresas.
4. La fractura de la productividad, que caracteriza al trabajo en la economía popular que trata de emprendimientos individuales o colectivos con mínima tecnología, baja

productividad, ingresos inadecuados para los trabajadores y condiciones insalubres de labor.

Ante este desafío operativo- metodológico que desafía la planificación de políticas públicas pensadas para el sector de trabajadores/as, se creó el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTep) “una herramienta que busca reconocer y formalizar a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular de todo el país” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina). La aplicación efectiva de este registro fue creada en la órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el 16 de junio del año 2020, en el marco de la Ley de Emergencia Social del año 2016. Este instrumento tiene como objetivo principal registrar a los/as trabajadores/as de la economía popular, dar cuenta de las características de la población, las formas de organización de las unidades productivas, la distribución territorial y las ramas de actividad en las cuales

desarrollan sus tareas, constituye un primer antecedente en el afán por reconocer y delimitar la composición del sector, aunque encuentra sus limitaciones. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

Otro de los puntos más relevantes que contiene en su interior la LES, refiere al Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC). Una vez aprobada, la LES permitió crear el Consejo en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como un ámbito institucional que conduce los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo 2° arriba mencionado. El CEPSSC está conformado por:

- a) Un (1) representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación;
- b) Un (1) representante del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- c) Un (1) representante del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, y;
- d) Tres (3) representantes de las organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Es decir, las organizaciones del Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas,

participaron activamente –no sin limitaciones y presiones-de las definiciones de la Ley, desde la construcción de los presupuestos, vigilando el cumplimiento de las garantías laborales de los trabajadores/as.

Sobre todo, el CEPSSC, tiene entre sus funciones y facultades principales: diseñar y proponer los criterios y mecanismos de inscripción, admisión, clasificación y permanencia en el Registro Nacional de la Economía Popular, Promover criterios unificados de elegibilidad y priorización para acceder al Salario Social Complementario, proponer mecanismos ágiles para la formalización, regularización y promoción de las unidades económicas de la economía popular, formular propuestas y recomendaciones de carácter no vinculante al Poder Ejecutivo Nacional referidas a los derechos enunciados en el artículo 2° de la Ley N° 27.345. A su vez, el CEPSSC garantiza que los/as trabajadores/as de la economía popular registrados en el Registro Nacional de la Economía Popular puedan acceder al Salario Social Complementario (SSC) , conforme a los criterios de elegibilidad y clasificación propuestos por el CEPSSC con sujeción a la disponibilidad de partidas presupuestarias asignadas, priorizando la permanencia de aquellas personas afectadas en sus derechos humanos

fundamentales y en situación de alta vulnerabilidad social, considerando especialmente a las mujeres. Sobre este aspecto, es importante mencionar que en la actualidad el SSC es administrado por:

1. Por el Estado
2. Por las organizaciones sociales

La implementación de la normativa que rige la creación del salario social complementario, transformó cualitativamente las organizaciones y movimientos sociales que componen el sector de la economía popular, donde trabajan sus beneficiarios a cambio de contraprestaciones realizadas en diferentes unidades productivas, bajo la conducción de los y las referentes barriales (en cooperativas de trabajo, o en diferentes ramas o espacios productivos que comprenden: huertas, socio-comunitario, textil, tareas de cuidados,

reciclado y servicios ambientales, construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional, agricultura familiar y producción de alimentos, producción de indumentaria y otras manufacturas, y comercio popular, etc). Las tensiones existentes en relación a la administración de la política son significativas, sobre todo, cuando achican los presupuestos y recursos destinados a su implementación y repercute, por ejemplo, en la prohibición de nuevos ingresos al programa, escaso equipamiento destinado a las unidades productivas, etc.

### **3. Implementación del programa nacional “Potenciar Trabajo” en las unidades productivas del Movimiento de Trabajadores Excluidos de la provincia de Santiago del Estero.**

En primer lugar, queremos mencionar brevemente un problema relativo al encuadramiento legal de los trabajadores de la economía popular (Suarez, 2017); porque no se trataría de trabajadores comprendidos por la Ley de Contratos de Trabajo, fundamentalmente porque no existe una relación laboral típica en la que un trabajador pone a disposición su fuerza de

trabajo a cambio de recibir una contraprestación a cargo del empleador como remuneración. La Resolución 32/2016 del Ministerio de Trabajo excluye expresamente la aplicación de la Ley de Contratos de Trabajo, al expresar que: “Queda entendido que la definición de trabajo y trabajadores utilizada en esta norma refiere a la actividad creadora y productiva realizada en sí en la Economía Popular, situación no prevista por la legislación vigente sobre contrato de trabajo y por lo tanto no implica sometimiento a dicha ley”. Se podría pensar entonces que son trabajadores/as autónomos/as o por cuenta propia, es decir, aquellos que realizan una actividad económica en forma independiente y directa, sin estar sujetos a un contrato de trabajo y que, por lo tanto, deben contribuir al Sistema Único de la Seguridad Social y gestionar su incorporación al sistema previsional. En suma, son

trabajadores/as que únicamente tienen por capital su fuerza de trabajo, que no son profesionales, ni monotributistas, y que por el contrario se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad social.

Entonces, estamos ante trabajadores/as que efectivamente realizan un trabajo y generan riqueza en el proceso productivo por lo que merecen la regulación, protección y garantía de sus derechos, que contemplen la especificidad de su problemática y se correspondan con la noción de trabajo decente. La especificidad precedente que caracteriza la relación laboral en el sector de la economía popular, debe ser tenida en cuenta a la hora de implementar políticas sociales y, sobre todo, de diseñarlas para obtener resultados que contribuyan a combatir desigualdades estructurales a largo plazo.

El “Potenciar Trabajo” refiere al Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local que unifica a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa. Tiene como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales 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. Los/as titulares del programa podrán optar por cumplir

su contraprestación con su participación en proyectos socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios o a través de la terminalidad educativa<sup>4</sup>.

Es decir, el Potenciar Trabajo unifica las experiencias previas de organización del trabajo financiadas por el Estado<sup>5</sup>, en una sola propuesta que reúne a trabajadores/as de la Economía Popular inscriptos en el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y

---

<sup>4</sup> Extraído del sitio oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

<sup>5</sup> El Potenciar Trabajo está destinado a aquellas personas físicas que se encontraban bajo los programas ex Argentina Trabaja, ex Ellas Hacen, ex Hacemos Futuro, ex Salario Social Complementario, ex Proyectos Productivos Comunitarios, y unifica en esta iniciativa a todas y todos sus titulares. Por ello, deben realizar una contraprestación a cambio de la contribución recibida.

Desarrollo Local. Podemos decir, que es producto de la construcción de la nueva etapa de resistencia iniciada por los movimientos populares y organizaciones de la economía popular, que constituye un primer piso ante la necesidad de garantizar derechos laborales para las mayorías. De esta manera quizás, la conquista más significativa sea que la LES permite a cada trabajador/a de la economía popular a recibir un Salario Social Complementario (SSC) equivalente al 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil (con posibilidad de actualización en función al aumento periódico del SMVM). El programa Potenciar Trabajo contempla dentro de sus obligaciones, el cumplimiento de un máximo de 60 horas mensuales dentro de su plan de actividades en la Unidad de Gestión vinculadas a las siguientes ramas de actividades:

1. Tareas de cuidados y servicios sociocomunitarios.
  2. Reciclado y servicios ambientales.
  3. Construcción, infraestructura social, mejoramiento barrial y habitacional.
  4. Agricultura familiar y producción de alimentos.
  5. Producción de indumentaria y otras manufacturas.
  6. Comercio popular.
- 
7. Actividades de formación y capacitación profesional o entrenamiento laboral en forma independiente o agrupada, bajo relaciones comunitarias o en cooperativas de trabajo.

El programa considera que el SSC actúe como un “incentivo” monetario que reconoce la importancia de la actividad productivo comunitaria realizada por cada trabajador/a, a la vez que, mediante la capacitación y formación constante, sea posibilitador para la incorporación al empleo formal registrado en el sector privado, entre otras cuestiones que hacen a la relación entre el Estado y el sector. Sin embargo, la implementación de los programas no contributivos que señala Abramo, et al (2019), ha sido tradicionalmente muy limitada, tanto en presupuesto como en cobertura. A lo largo de la década del 2000, se generó un cambio

de tendencia en los sistemas de protección social de los países de la región latinoamericana, donde el foco en estos programas aumentó en forma progresiva. Es preciso señalar, que la protección social abarca un campo más amplio que el de la seguridad social<sup>6</sup>, porque incluye no solo los tradicionales seguros sociales contributivos, sino también otros esquemas no contributivos de transferencias. Así, dentro de los programas de protección social se consideran los seguros sociales contributivos (pensiones de vejez, invalidez y fallecimiento; riesgos ocupacionales; prestaciones por desempleo; y asignaciones familiares) y los programas de transferencias no contributivos, destinados a aliviar la incidencia de la pobreza. El financiamiento de la protección social no contributiva se provee entonces a través de rentas generales, impuestos específicos y aportes directos del Estado (Rofman, Apella, 2016, p.91).

Anteriormente mencionamos las dificultades existentes para delimitar el sector de la economía popular y cuantificarlo. En ese intento y asunción de vacío teórico de la realidad, Álvarez, Natalucci, Di Giovambattista, Fernández Mouján, Mate, Soroche (2021) realizan una recopilación de los intentos metodológicos para definir el universo del sector, para proponer una metodología propia que, a nuestro criterio, nos parece una de las más acertadas

porque refleja la heterogeneidad del mismo: “analizamos fuentes de información secundaria en calidad de antecedentes para la definición operativa, y dada la heterogeneidad del universo de actividades que conforman la economía popular, realizamos la definición de criterios ligados a: i) categoría ocupacional, ii) grado de calificación de la ocupación, iii) situación frente a la propiedad de capital física e iv) ingresos declarados.

A partir de ello, para la estimación del universo seleccionaron los siguientes grupos poblacionales:

---

<sup>6</sup> Es definida como el conjunto de programas y políticas, denominados seguros sociales, que tienen como objetivo cubrir determinados riesgos de pérdida de ingresos de los hogares. En términos generales, la seguridad social es instituida con el fin de proveer certidumbre y asegurar a las personas frente al riesgo de pérdidas de ingresos o shocks de gastos asociados con el retiro en la vejez, invalidez, enfermedad, accidentes o fallecimiento (Rofman, Apella, 2016, p.91).

1. Cuentapropistas no profesionales,
2. Desocupados no profesionales,
3. Servicio Doméstico no registrado,
4. Asalariados cuya principal fuente de ingreso declarado se corresponde con ingresos provenientes de "subsidios del gobierno", lo que incluye montos percibidos en calidad de titulares de programas de empleo,
5. Trabajadores familiares sin remuneración no profesionales.

Cabe aclarar, que la clasificación propuesta fue construida a partir de la EPH del INDEC, como instrumento de estadística oficial y herramienta adecuada que brinda información sobre el mundo del trabajo y condiciones socioeconómicas y sociolaborales, a pesar de una serie de limitaciones que deben considerarse al momento de medir cuantitativamente a la economía popular como, por ejemplo, que considera exclusivamente los ámbitos urbanos. Otra limitación concierne al módulo de trabajadores independientes, en tanto se orienta a relevar información ligada a la posesión de capital, sin incluir preguntas que permitan captar la heterogeneidad del sector y la subdeclaración de ingresos de los hogares. Al respecto, es clave construir distintas medidas para identificar y aproximarse a las diversas subpoblaciones que constituyen el universo de la economía popular (Álvarez, Natalucci, Di Giovambattista, Fernández Mouján, Mate, Soroche, 2021). De esta manera, construyen el gráfico que vemos a continuación, considerando la composición por sub-población del universo amplio de la economía popular en el cuarto trimestre del año 2020.

Gráfico 1.- Composición del Universo Amplio de la Economía Popular, por sub-población. Datos correspondientes al 4º-2020.



Elaboración de: Álvarez, Natalucci, Di Giovambattista, Fernández Mouján, Mate, Soroche, 2021, en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC).

Como podemos observar en el gráfico 1, la categoría de Cuentapropistas no profesionales y Asalariados con predominancia de ingresos provenientes de “subsidijs del gobierno” representan al 84.4% del universo correspondientes al cuarto trimestre del año 2020. Es decir, evidenciamos dentro del sector de la economía popular, dos grandes grupos de población que gozan de mayor relevancia para el análisis y consideración de las políticas públicas. Esto es, sin olvidar que están excluidos los grupos pertenecientes al sector rural y de la agricultura familiar que componen el sector de la economía popular.

Considerando esta realidad, las organizaciones y movimientos sociales de la provincia de Santiago del Estero desde el año 2016 avanzaron hacia la consolidación de un proceso de organización gremial en defensa de los derechos por parte de trabajadores y trabajadoras de la economía popular, entre ellas, el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). La creación de una organización independiente de los partidos políticos nacionales que representen la autonomía de las organizaciones denominada “Confederación de Trabajadores de la Economía Popular” (CTEP), y luego el sindicato de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) son el resultado de ese proceso que venimos describiendo. En el

año 2016, el MTE de Santiago del Estero fue parte del lanzamiento de la “Mesa provincial de la CTEP”, que se llevó a cabo en el marco de la aprobación de la Ley de Emergencia Social, y otras organizaciones y movimientos sociales. Las ramas de producción que se fueron construyendo -en función de las categorías de actividades diseñadas en el programa- en Santiago del Estero desde el año 2016 hasta el presente, son las siguientes: sociocomunitaria (la más grande y conformada en su mayoría por mujeres), textil, espacios públicos, vientos de libertad, construcción e integración urbana, cartonera, rural. La organización del trabajo en ramas, fue generada a partir de la implementación del Potenciar Trabajo donde actualmente abarca a más de 800 trabajadores/as de las diferentes ramas productivas mencionadas. Los/as titulares obtienen una remuneración mensual (fijada a partir de la mitad del salario mínimo, vital y móvil que al día de la fecha representa el total de \$87.987<sup>7</sup>) a cambio de una contraprestación en alguna de las actividades. A su vez, a partir de las dinámicas de trabajo de cada uno de los espacios, los días y horarios de trabajo son consensuados entre trabajadores y trabajadoras junto a coordinadores y coordinadoras de unidades productivas nacionales y provinciales.

## **Reflexiones finales**

En Argentina, particularmente, durante (y después) de la crisis desatada en el año 2001, la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Programa de Inclusión Previsional y la Asignación Universal por Hijo (AUH) son claros ejemplos de expansión de la cobertura hacia la población excluida del mercado formal de trabajo y en situación de pobreza o vulnerabilidad. En ese sentido, los autores señalan que es necesario considerar que nuestro país se encuentra inmerso en un proceso de transición demográfica hacia una estructura poblacional de mayor edad, dado que dicho crecimiento, genera una presión en términos de mayor cantidad de población dependiente de ingresos de terceros. Por tanto, el

---

<sup>7</sup> Extraído del sitio oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejodelsalario>

proceso de transición demográfica hacia un envejecimiento poblacional, tiene impacto directo sobre el nivel de las transferencias monetarias realizadas por el sistema de protección social, debido a dos factores: a) la transición demográfica que implica una modificación de los tamaños de los grupos poblacionales aportantes y beneficiarios al envejecer la población; y b) los cambios en la política pública generados como respuesta a estas tendencias demográficas. Bajo cualquier escenario, sostienen, a partir de la década de 2030, podría comenzar un periodo donde las exigencias, en términos de gastos, sean crecientes (Rofman, Apella, 2016, p.91-94).

Resulta interesante pensar, por ejemplo, la sostenibilidad de la implementación de políticas sociales en general, y de una política social como el Potenciar Trabajo<sup>8</sup> en particular, considerando la sustentabilidad del sistema de protección social en Argentina, como la sustentabilidad fiscal. Esto se debe al proceso de transición demográfica hacia una población más envejecida que atravesamos, lo que genera una presión en términos de mayor cantidad de población dependiente de ingresos de terceros; ya que implicaría un incremento del gasto en protección social futuro, llegando a alcanzar cerca del 15% del PBI en la década de 2050 y superando el 24% en 2100 (Rofman, Apella, 2016). La realidad demuestra que la conformación del universo de la economía popular se vería totalmente afectado por un cambio en las modificaciones regresivas de la LES.

Es importante considerar los diversos repertorios de acción y de lucha del movimiento de trabajadores a nivel país, que se constituyen como respuesta organizada ante la pobreza, y de cuya organización y resistencia depende la instalación de demandas sociales en la agenda pública. Como vimos, el origen de la CTEP, UTEP, la creación de la LES, el Consejo del Salario Social Complementario, el Registro de las Organizaciones de la Economía Popular y el ReNaTEP constituyen experiencias de organización colectiva y de lucha de un nuevo sujeto político organizado en la historia reciente del movimiento de trabajadores y

---

<sup>8</sup> Seleccionamos esta política en particular, debido a la cercanía en su implementación empírica en el movimiento social denominado MTE. Dicha cercanía, se manifiesta en el vínculo militante que mantiene la autora con la organización beneficiaria de esta política, desde el año 2016.

trabajadoras en Argentina. La economía popular nos invita a reflexionar y repensar sobre las nuevas configuraciones y formas de integración social instaladas en la sociedad actual, que incluyen formas de resistencia social ante el desempleo masivo y la creciente pobreza de las condiciones de vida.

## **Bibliografía**

Abram, L; Cecchini, S y Morales, B. (2019) Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, N° 155, Santiago: CEPAL

Andujar, A. (2005). Mujeres piqueteras: la repolitización de los espacios de resistencia en la Argentina (1996-2001). Informe final del concurso: Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe: CLACSO.

María Inés Fernández Álvarez, Ana Natalucci, Ana Paula Di Giovambattista, Lucio Fernández Mouján, Ernesto Mate y Santiago Sorroche. La economía popular en números. Bases metodológicas para una propuesta de medición-Ciudad Autónoma De Buenos Aires: Citra 2021. LIBRO DIGITAL, PDF

Gutiérrez, A. (2013). *Las estrategias de reproducción social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores

Múñoz, M.A. (2018). Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente. En publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL. N° 30, pp. 85-128. Santa Fe, Argentina

Natalucci, A., & Mate, E. (2021). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones: Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016). *Cartografías Del Sur Revista De Ciencias Artes Y Tecnología*, (12).

Rofman, R. y Apella, I. (2016). La protección social en Argentina en un contexto de transición demográfica. *Apuntes*,43(78), 89-120.-

Suárez, F. (2017). Los trabajadores de la economía popular y la garantía de sus derechos laborales. Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina.

### **Sitios Web consultados**

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep>

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-159-2017-272453/texto>

<https://citra.org.ar/publicaciones/apuntes-n1/>

<https://mteargentina.org.ar/ley-de-emergencia-social-economia-popular-y-salario-social-complementario/>

<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3612.16/S/PL>