

ESTIMACIÓN CUANTITATIVA DE LA ECONOMÍA POPULAR

Ariel Bertellotti

Diciembre 2019



La expresión **Economía Popular (EP)** se utiliza para referirse a un conjunto de actividades de comercialización y producción de bienes y servicios sumamente diverso, como ser la recolección de residuos urbanos, la agricultura familiar, la comercialización informal en la vía pública y medios de transporte, la producción y venta de artesanías y muchas otras de distintas ramas de actividad. Esta noción cobró relevancia inicialmente en ámbitos académicos para describir a un conjunto creciente de la población que realiza actividades de subsistencia, pero prontamente fue apropiada por las y los trabajadores y actualmente numerosas experiencias se organizan bajo esta nomenclatura y la reclaman como marca identitaria.

Existe una gran cantidad de personas, organizaciones y experiencias productivas que se identifican como parte de la EP. Sin embargo, al considerar la producción de información estadística, se observa un serio problema de invisibilización del sector por parte de las fuentes estadísticas disponibles ya que, en gran medida por su diseño metodológico, no logran captar las particularidades de estas actividades. Una incorrecta comprensión de las características distintivas del sector impide, a su vez, el diseño de políticas públicas efectivas para mejorar la calidad de vida de las personas que realizan actividades en el marco de la EP. En particular, es importante constatar que esta población se caracteriza por realizar una actividad económica (productiva, comercial o prestación de servicios), por lo que son trabajadoras y trabajadores que viven de los ingresos percibidos por estas actividades. Según datos de la EPH (2do trimestre 2019), sólo 12% de la EP percibe ingresos de un subsidio estatal, que representa en promedio, el 48% de su ingreso total individual. Es decir, los titulares de planes de empleo son una minoría dentro de la EP y para ellos el subsidio estatal es solamente un complemento de los ingresos laborales derivados de su actividad privada. Sin embargo, en muchos casos se aborda al sector con un enfoque asistencialista, en lugar de hacer eje en su dimensión productiva.

Este documento tiene como objetivos centrales realizar una estimación cuantitativa de la EP y una caracterización cualitativa exploratoria. Con ello se busca hacer eje en su importancia cuantitativa y en la necesidad de mejorar la producción de información estadística disponible, teniendo en cuenta la actual situación de invisibilización que sufre. Asimismo, al focalizar en las particularidades de la EP, se pretende arrojar luz sobre la necesidad de diseñar políticas públicas que tomen en cuenta los aspectos centrales que la caracterizan.

En lo que sigue se analiza brevemente el surgimiento del sector y la conformación de la noción de EP. Luego, se realiza una estimación cuantitativa de la población que lo compone en base a la Encuesta Permanente de Hogares, poniendo de relieve las limitaciones que presenta dicha estimación. Por último, se exponen algunos elementos que se consideran relevantes para el diseño de políticas públicas orientadas al sector.

¿Qué es la Economía Popular?

A partir de la instauración del modelo neoliberal en Argentina a mediados de la década de los setenta, se inició un proceso de heterogeneización de la clase obrera en el país. Este proceso, que implicó una importante precarización de las condiciones del mercado laboral,

generó un incremento de las tasas de desempleo, subempleo e informalidad y tuvo como expresión más extrema la emergencia de una porción creciente de la población que no lograba integrarse en el mercado laboral (ya sea formal o informal). Estas personas excluidas del mercado laboral fueron desarrollando actividades económicas de subsistencia (productivas y comerciales), insertándose en diversas ramas y operando generalmente en los márgenes de la economía formal.

Durante la década de los noventa comenzaron a realizarse algunas conceptualizaciones teóricas que buscaban dar cuenta del crecimiento de este sector, tomando como base los marcos analíticos de la *heterogeneidad estructural* y de la *economía social*. El primero de ellos hace referencia a que en la estructura productiva de los países periféricos coexisten sectores económicos con diferentes niveles de productividad con relación a la media internacional, centrando el análisis en los sectores de menores niveles de productividad. Algunos autores de esta corriente plantean la existencia de un sector extremadamente improductivo (“masa marginal” y “polo marginal” en Nun (1999) y Quijano (1970) respectivamente), cuya población no es contratada por las empresas capitalistas, pero tampoco forman parte del ejército industrial de reserva. Con relación a la economía social, se pone el eje en la existencia de experiencias económico-productivas en las que no prima la lógica de acumulación típicamente capitalista y que excluyen las relaciones asalariadas en su interior (cooperativas, mutuales y sociedades de apoyo mutuo, en su versión tradicional). De la síntesis de estos aportes teóricos surge la noción de **Economía Popular**, que recupera aspectos de ambas corrientes de pensamiento. Aquí se adopta esta manera de entender al sector, haciendo eje en su dimensión productiva y en las características que lo distinguen de otros segmentos de la economía (sectores empresariales, población asalariada y sector público).

Desde este punto de vista, los aspectos centrales de las experiencias que componen la EP consisten en que son actividades **de subsistencia** de muy baja escala y productividad; realizadas **en forma autogestiva** -con medios de producción propios que son explotados de forma directa, sin mediar una relación asalariada-; y son actividades **trabajo-intensivas**, en las que las máquinas y herramientas que se utilizan son obsoletas o de baja complejidad. Otras características que suelen acompañar a este tipo de experiencias es que tiende a primar una lógica de reproducción social en lugar de una racionalidad empresarial y que la decisión de integrar este sector responde a la imposibilidad de acceder al mercado laboral por lo que, por lo general, no es una elección voluntaria de las y los trabajadores.

A su vez, este sector está atravesado por importantes carencias, que pueden condensarse en la falta de derechos y de reconocimiento institucional. Con relación a los derechos, es un sector sumamente precarizado, las actividades se realizan en lugares no acondicionados, con jornadas de trabajo extensas, bajos ingresos, sin vacaciones, aguinaldo, obra social, ni seguro de accidentes. Por otro lado, con relación a la institucionalidad, es un sector que presenta elevadas tasas de informalidad, dado que la gran mayoría de las actividades en el marco de la EP no se encuentran registradas.

Consideraciones metodológicas

Dada esta definición del sector de la EP, surge el interrogante si es posible caracterizarlo por medio de las herramientas estadísticas disponibles en nuestro país. Las estadísticas orientadas al relevamiento de la actividad económica se basan principalmente en la realización de encuestas a grandes y medianas empresas, relevamientos de las propias cámaras empresariales y el procesamiento de la información surgida de diversos registros públicos (AFIP, ANSES, etc.). La herramienta más exhaustiva de relevamiento de la estructura económica nacional consiste en el Censo Económico, que realiza un barrido territorial para identificar las unidades estadísticas a ser censadas por medio de un recorrido visual sistemático (INDEC, 2004). En este sentido, se puede advertir que estas fuentes estadísticas presentan fuertes limitaciones para captar plenamente al sector de la Economía Popular, dado que tienden a ser actividades de muy baja escala, en su mayoría no registradas y, en muchos casos, que se realizan en casas particulares.

Otras herramientas estadísticas alternativas que tienen mayor alcance para captar este tipo de experiencias son las encuestas poblacionales, particularmente la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), fuente de las principales variables que se utilizan para caracterizar el mercado laboral. En este sentido, si bien su diseño metodológico no está orientado a identificar unidades productivas, cuenta con una ventaja decisiva con relación a las demás fuentes estadísticas, que consiste en que realiza entrevistas sobre aspectos laborales en los propios hogares de las personas. De esta manera, se pueden establecer algunos parámetros para operativizar la definición conceptual de la EP en función del cuestionario de la EPH e identificar a aquellas personas que trabajan en actividades que pueden encuadrarse en este sector.

Así es posible realizar una primera aproximación cuantitativa para conocer la relevancia de la Economía Popular. Sin embargo, conviene advertir acerca de las limitaciones de la estimación, que reducen la potencia analítica de la herramienta:

- En primer lugar, las unidades de análisis consisten en hogares y personas, por lo que no es posible estimar el número de unidades productivas que componen la EP sino únicamente la cantidad de personas que la integran. De ello se desprende que tampoco es posible conocer con cierto grado de aproximación características relevantes de estas unidades productivas (volumen de producción, capacidad instalada, stock de capital, rentabilidad, etc) así como realizar análisis acerca de la inserción en las cadenas de valor.
- Por otro lado, el universo sobre el que la EPH es estadísticamente representativa consiste en los aglomerados urbanos, por lo que no es posible captar las experiencias rurales de la economía popular (principalmente la rama de la agricultura familiar), así como las actividades de otras ramas que se encuentran presentes en ámbitos no urbanos.
- Otra limitación parcial derivada de la orientación del diseño metodológico de la EPH es la deficiente captación de las ramas de actividad en las que se desempeñan las personas entrevistadas. Esto es especialmente relevante para el caso de la Economía Popular, ya que se compone de numerosas actividades en un amplio abanico de ramas productivas, de las cuales es difícil dar cuenta en detalle por medio de las variables relevadas en la encuesta.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, a través de un procesamiento de la EPH es posible estimar cuantitativamente el número de personas que trabajan en alguna actividad de la Economía Popular, así como obtener una caracterización socioeconómica de esta población y algunos aspectos cualitativos generales del sector. A su vez, la homogeneidad metodológica de la EPH desde el año 2003 y la disponibilidad de las bases de microdatos de la encuesta para todos los períodos permite analizar la evolución del sector a lo largo del tiempo.

Para realizar esta estimación es necesario operativizar las características centrales que definen a las actividades de la Economía Popular -actividades de subsistencia, autogestivas y trabajo-intensivas- en base al cuestionario de la EPH. En este sentido, se identifica que una persona forma parte de la EP de acuerdo a su inserción ocupacional y las características del proceso de trabajo que desarrolla:

- Se tomaron en cuenta como parte del sector a las y los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados, en ambos casos cuando realizan tareas no profesionales, de acuerdo al Clasificador Nacional de Ocupaciones.¹
- También se contabilizaron dos conjuntos de trabajadoras y trabajadores que la EPH incluye en la categoría de asalariados: En primer lugar, se sumaron las personas que realizan tareas de servicio doméstico en más de un hogar y no se encuentran registradas; se excluyen así quienes reciben aportes patronales y aquellas que se desempeñen en un único hogar, en ambos casos porque se desprende de la situación una relación asalariada establecida (formal o informal). En segundo lugar, se incorporan las personas cuyo principal ingreso es un programa de empleo.
- Por último, se toman en cuenta las personas desocupadas, no profesionales, cuya última ocupación manifestada cumple las características de formar parte de la EP según los parámetros señalados en los puntos anteriores.

Para estimar los valores totales del universo de la EP se extrapolan los resultados que se obtienen a partir de la EPH a la población urbana total, según se desprende de la estimación y proyección del INDEC en base al Censo Nacional de Población de 2010. Posteriormente, el análisis de la serie de la EP a lo largo del tiempo se realiza como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) para descontar el efecto del crecimiento poblacional. Finalmente, se analiza la composición del sector con relación a sus características laborales y socioeconómicas.

Antecedentes

A la fecha existen algunas estimaciones cuantitativas de la EP basadas en diferentes definiciones conceptuales del sector y realizadas con metodologías también distintas. Interesa mencionar dos que fueron tomadas de referencia para la elaboración de este documento: un trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (Salvia, Donza & Poy, 2018) y un documento de la Secretaría de

¹ Es decir que se consideran únicamente las tareas técnicas, operativas y no calificadas (esta clasificación no se realiza sobre las personas sino con relación a las ocupaciones, de acuerdo a

Emprendedores y de la PyME (SEPyME) del Ministerio de Producción (Ministerio de Producción, 2017).

El documento de la Secretaría de Emprendedores y de la PyME (SEPyME) del Ministerio de Producción (2017) es una interesante caracterización de la EP producida por un área del Estado. Es destacable la constatación que realiza el documento sobre “el déficit y fragmentación de la información existente para el sector” y el acento puesto en la necesidad de “entender y valorar el aporte que la EP realiza al desarrollo del país”, haciendo eje en su dimensión productiva. Con relación a la metodología empleada, el documento realiza la estimación sobre la base de empalmar diferentes fuentes estadísticas: la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el Programa de Extensión de la UBA - Facultad Abierta, datos de la AFIP y el Censo Nacional Agropecuario de 2002. De esta manera, busca dar cuenta del estado del cooperativismo, las fábricas recuperadas y la agricultura familiar, sectores que componen la EP.

Con relación a los resultados cuantitativos, en base al procesamiento de la EAHU de 2014 obtuvieron que la EP abarca una proporción de la PEA mayor a la presentada en este documento para el mismo período. Este resultado es consistente con la definición del sector adoptada, que incluye a todo el “conjunto de trabajadoras y trabajadores de baja calificación y de bajos ingresos” (Ministerio de Producción, 2017), por lo que contabilizaron a gran parte de las y los trabajadores asalariados no registrados y desocupados, a diferencia de nuestra estimación, que excluye actividades realizadas en relación de dependencia.

Por su parte, el trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina estima la EP en base a la EPH para el primer trimestre de 2017 y arroja un resultado levemente inferior a la estimación aquí presentada para el mismo período. En este caso, la definición adoptada sobre el sector se centra en su racionalidad no capitalista, entendiendo que se trata de actividades “orientadas por la lógica de la reproducción (...) y no por la lógica de la acumulación” (Salvia, Donza & Poy, 2018). En este sentido, presenta algunas similitudes con la conceptualización desarrollada en este documento. Sin embargo, al analizar la metodología adoptada, las principales diferencias con nuestra estimación consisten en que incluyen a las y los patrones no profesionales de menos de cinco empleados y establecen un límite de ingresos para todo el universo de la EP de 1,5 Salarios Mínimos Vitales y Móviles (SMVM), además de otras diferencias de menor significación.

Resultados

De acuerdo a la estimación realizada en este documento, en el 2do trimestre de 2019 el 21,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) trabajaba en una actividad de la EP, lo que proyectado a la población urbana total asciende a **4,2 millones de personas**. De este total, la gran mayoría (82%) corresponden a cuentapropistas no profesionales, le siguen el servicio doméstico no registrado que realiza tareas en más de una casa (7%), las personas cuyo principal ingreso es un plan de empleo (4%), las y los trabajadores familiares no remunerados no profesionales (3%) y las personas desocupadas cuyo último trabajo fue en el servicio doméstico o un plan de empleo (5%).

Tabla 1: Universo de la Economía Popular según categoría ocupacional

Categoría ocupacional	Personas	Porcentaje
Cuentapropistas - no profesionales	3.418.352	82%
Ocupados asalariados - servicio doméstico no registrado con tareas en más de una casa	275.577	7%
Titulares de planes de empleo (ocupación principal)	153.585	4%
Trabajadores familiares no remunerados - no profesionales	106.640	3%
Desocupados - ex servicio doméstico y planes de empleo	220.067	5%
Total trabajadores de la Economía Popular	4.174.221	100%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 2do trimestre 2019.

Cuando se analiza la inserción sectorial², el resultado obtenido es consistente con la gran heterogeneidad de actividades que caracteriza a la EP. Incluye actividades comerciales, de servicios, de producción de bienes, construcción de viviendas, servicios de cuidados, transporte y otras.

Tabla 2: Inserción de la EP (ocupados) por ramas de actividad

Rama/Categoría	Personas	Porcentaje
Comercio	1.219.465	31%
Servicios varios	677.621	17%
Producción de bienes	612.182	15%
Construcción	588.523	15%
Servicios de cuidados	507.064	13%
Transporte	199.064	5%
Otros	150.234	4%
Total	3.948.384	100%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 2do trimestre 2019.

² En los análisis sobre actividades de la Economía Popular los resultados hacen referencia únicamente a las 3.948.384 personas ocupadas en el sector, excluyendo a las desocupadas.

Como se anticipó, la economía popular se compone mayoritariamente de unidades productivas micro, de un número muy reducido de integrantes. Según se aprecia de los datos de la EPH, el 70% de las personas ocupadas en actividades de la EP trabajan solas y el 26% trabaja en unidades productivas de dos a diez personas. Apenas el 2% manifestó trabajar en establecimientos con más de 10 personas. Esto contrasta con el resto de la economía, en el que el 43% de las personas ocupadas trabajan en unidades productivas de más de 10 personas.

Gráfico 1: ¿Cuántas personas (incluida la que responde) trabajan en ese lugar?



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 2do trimestre 2019.

Con relación al lugar de trabajo, se observa que solamente el 29% de las personas trabajan en un local o establecimiento destinado a la actividad y la mayor parte trabaja en otro lugar: un 31% en el domicilio o local de los clientes, el 21% trabaja en su propia vivienda y el 9% en la calle y espacios públicos. Estos porcentajes se invierten cuando se analiza las personas que trabajan en actividades del resto de la economía: allí el 71% trabaja en un local o establecimiento, mientras que sólo el 29% trabaja en otro lugar.

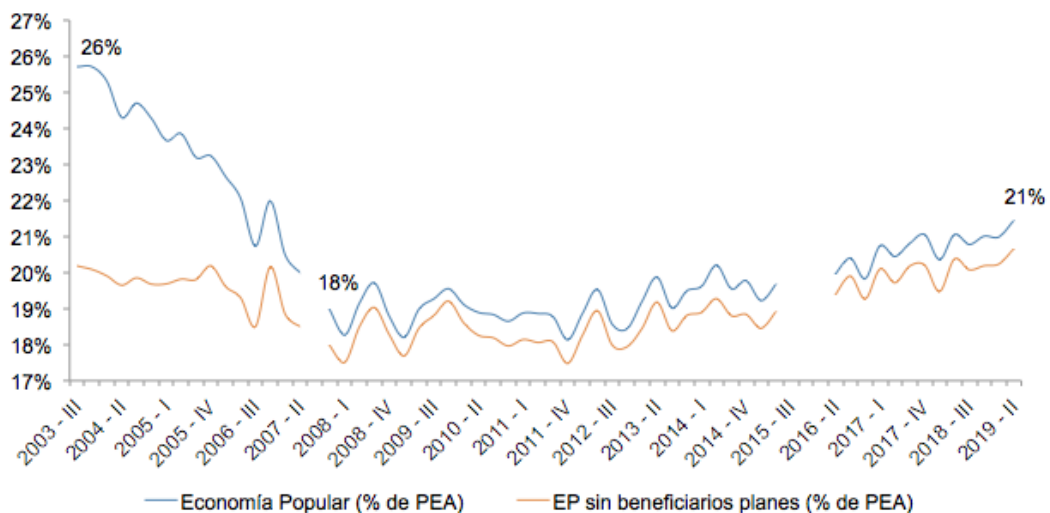
Tabla 3: ¿Dónde realiza la actividad?

Lugar	Personas	Porcentaje
En el domicilio o local de los clientes	1.224.757	31%
En un local, oficina o establecimiento	1.153.896	29%
En la vivienda propia	827.953	21%
En la calle y espacios públicos	334.706	8%
En un vehículo (transporte de mercaderías o personas)	195.417	5%
Otros	211.656	5%
Total	3.948.384	100%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 2do trimestre 2019.

Finalmente, se analiza la evolución de la EP a lo largo del tiempo como porcentaje de la Población Económicamente Activa. Con relación a la dinámica que presenta, se observan tres etapas: en la primera, se manifiesta una tendencia decreciente en la que el sector cae 8 pp. entre el máximo del 26% de la PEA que representaba en 2003 y el piso del 18% al que llega a comienzos de 2008. Posteriormente, la EP se mantiene oscilando en torno al 19% hasta el año 2012 y, finalmente, a partir de 2013 retoma una senda levemente ascendente hasta la actualidad, que alcanza el 21% de la PEA (nivel cercano al promedio de toda la serie).

Gráfico 2: Economía Popular en porcentaje de la PEA. Serie trimestral 2003 a 2019



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, 3er trim 2003 al 2do trim 2019.

Puede aventurarse una interpretación de esta dinámica, según la cual el crecimiento económico del primer ciclo kirchnerista permitió, además de la reducción del desempleo, una rápida absorción de trabajadoras y trabajadores de la EP en el mercado laboral, mientras que el posterior estancamiento económico durante el último gobierno de CFK y la recesión del período 2016-2019 impulsaron un incremento de la población que buscó refugio en actividades de la EP.

En términos de los segmentos poblacionales que componen la estimación realizada, sin embargo, la dinámica fuertemente decreciente de la EP durante los años posteriores a la salida de la convertibilidad está esencialmente explicada por la caída de los planes de empleo, que sufren una fuerte reducción en ese período, pasando de representar el 21% de la EP en 2003 al 4% en 2008 (del 6% al 1% de la PEA en ese período), nivel en el que se mantienen hasta la fecha. De hecho, cuando se analiza el comportamiento de la EP excluyendo los planes de empleo, se observa una caída mucho más moderada durante los años de recomposición de la actividad económica al tiempo que el nivel alcanzado al finalizar el período es muy similar al que tenía en el año 2003.

Todo esto indicaría que la recomposición del mercado de trabajo en el período 2003-2008 fue más efectiva para absorber a la población beneficiaria de planes de empleo que a otras actividades de la EP. Surge el interrogante de por qué las personas beneficiarias de planes de empleo pudieron reincorporarse al mercado de trabajo durante la fase ascendente del ciclo económico, mientras que el grueso de las restantes actividades de la EP tuvieron una mayor permanencia en el sector. Una explicación alternativa es que se haya producido una rotación en la inserción laboral: los titulares de planes de empleo pasaron a insertarse como cuentapropistas y éstos se convirtieron en asalariados formales. Sin embargo, la estabilidad en la cantidad de cuentapropistas frente a la abrupta caída de beneficiarios de planes de empleo plantea dudas acerca de esta dinámica. En futuros trabajos se buscará indagar más acerca de las transformaciones del universo de la EP en este período.

Conclusiones

La Economía Popular aglutina a una población que es excluida del mercado laboral - tanto formal como informal- y desarrolla actividades productivas y comerciales de subsistencia como estrategia de supervivencia, con las herramientas que tiene a mano. Según puede observarse de los resultados obtenidos, este segmento de la población es sumamente relevante en términos cuantitativos, abarcando actualmente al 21% de la PEA, y se encuentra inserto en un amplio abanico de ramas de actividad productiva y comercial. Esta enorme importancia cuantitativa contrasta con la casi absoluta invisibilización que sufre por parte de las estadísticas oficiales.

A su vez, pareciera que el sector presenta un núcleo estructural difícil de reducir por medio de la creación de empleo durante el crecimiento económico y a través de políticas de empleo tradicionales. Asimismo, dado que se compone de trabajadoras y trabajadores que realizan actividades económicas y subsisten en base a ellas, las políticas puramente asistenciales tampoco son efectivas para mejorar las condiciones de trabajo de esta

población. Por estos motivos, aquí se argumenta la necesidad de un cambio de paradigma en el enfoque de las políticas sobre este sector.

En este sentido, es necesario que las políticas públicas que tengan a esta población como objetivo tomen en cuenta sus características específicas (actividades de subsistencia, trabajo-intensivas y autogestivas) y la amplia heterogeneidad de ramas en las que se encuentran insertas. Por lo tanto, una estrategia de fortalecimiento de las experiencias de la Economía Popular debería contemplar **políticas de alcance universal** combinadas con **políticas sectoriales**. Las primeras enfocadas en reducir la precariedad del sector, atacando la falta de derechos laborales y de reconocimiento institucional, mientras que las políticas sectoriales debieran destinarse a resolver aspectos específicos y situaciones particulares de cada una de las ramas que la integran.

Por último, una condición indispensable para desarrollar estrategias de fortalecimiento de las experiencias de la Economía Popular es mejorar la información disponible sobre el sector y construir nuevas herramientas estadísticas que permitan conocer en mayor profundidad sus características y composición.

Bibliografía

INDEC (2004). Síntesis Metodológica Censo Nacional Económico 2004/2005. Disponible en: https://sitioanterior.indec.gob.ar/economico2005/CNE04_metodologia_040810.pdf

Ministerio de Producción (2017). Una aproximación a la Economía Popular en Argentina. Buenos Aires: Secretaría de Emprendedores y de la PyME.

Nun, J. (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. Desarrollo económico, 985-1004.

Quijano, A. (1970). Polo marginal y mano de obra marginal. Santiago de Chile: CEPAL.

Salvia, A., Donza, E., & Poy, S. (2018). El escenario laboral de la economía popular: tipos de inserción ocupacional y características de los trabajadores. Buenos Aires: Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina - Pontificia Universidad Católica Argentina.