



Políticas públicas y precariado.

Desafíos de la institucionalización de la Economía Popular¹

Fernando Stratta Universidad Nacional de Lanús fstratta@yahoo.com.ar

Resumen

El presente trabajo busca historizar al sector de la economía popular y revisar aportes teóricos para su definición. Para eso distinguimos tres instancias en su desarrollo. En un primer momento repasamos las diferentes conceptualizaciones de la población excedente relativa a partir de los cambios en el capitalismo mundial del último medio siglo. Nos interesa particularmente el debate latinoamericano en torno la teoría de la marginalidad y la noción de masa marginal, para evaluar su productividad teórica al calor de los procesos de subsunción real del trabajo al capital. En segunda instancia, analizamos el campo de las políticas públicas en la Argentina desde los años 90 hasta la actualidad, en una dirección que va de la focalización hasta llegar a las políticas específicas para el sector de la economía popular. Por último, a modo de conclusión presentamos algunas ideas en torno a los desafíos de la institucionalización de la economía popular en nuestro país.

¿Qué es la economía popular?

El término “economía popular” ha cobrado una presencia importante en el debate público. Esto nos lleva a tener que definir, entonces, de qué hablamos cuando hablamos de economía popular. Generalmente aparece asociada a un conjunto de trabajadores y trabajadoras en donde predomina la ausencia de relaciones salariales, que además perciben bajos ingresos. Pero creemos que ninguno de estos elementos la definen, por lo que no pueden ser tomados como “criterios de inclusión” para pensar la economía popular.

El debate en torno a cómo pensar, cómo conceptualizar al sector de la sociedad que queda por fuera, por debajo o sin integración al mercado laboral, tiene una larga data. Podríamos cifrar la cuestión de este debate en los años 60 y 70, sobre todo en Latinoamérica, para pensar básicamente la *población excedente relativa* (Murmis, Marín y Nun, 1968).

Se comenzó a pensar esta cuestión proponiendo alternativamente a la idea de *ejército industrial de reserva* (EIR)—un concepto de tradición marxista— la idea, sobre todo en las sociedades latinoamericanas,

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en noviembre de 2021 en la mesa “Política social, trabajos, asistencia y seguridad social”, en el marco de las IV Jornadas de Sociología de la UBA.



de una *masa marginal*. Es decir, una población que no actúa como el EIR presionando sobre el mercado laboral para bajar el costo de la fuerza de trabajo, sino que quedaría por fuera de este mercado laboral. Esta conceptualización tenía que ver con analizar sobre todo las consecuencias del desarrollismo y los efectos que la modernización económica –de la mano de la inversión extranjera directa sobre algunos sectores de la estructura productiva– que iban formando, al decir de autores como José Nun (1969; 2001), una masa marginal en las sociedades latinoamericanas.

En la actualidad y sobre todo desde la década del 70 en adelante, las sociedades capitalistas en su fase neoliberal han transformado este cuadro. Hoy no se puede seguir hablando en estos mismos términos, porque el neoliberalismo desarrolló formas metabólicas de subsunción de esta población excedente. Esto nos lleva a pensar, primero, como plantea el geógrafo inglés David Harvey (2004), en los procesos de acumulación por desposesión, que implican dinámicas permanentes de mercantilización de nuevos espacios de vida. Pero también hay que incorporar en el análisis a las nuevas tecnologías en la complejidad de pensar la población excedente relativa. Basta mirar lo que está sucediendo en este contexto de pandemia, donde las nuevas tecnologías conforman mecanismos inigualables de superexplotación de la fuerza de trabajo.

Caracterizando muy rápidamente a la fase neoliberal del capitalismo, lo que vemos son nuevas formas de extracción del plusvalor. Tenemos que pensar la economía popular desde ahí. No podemos pensar la economía popular por fuera, al margen. La economía popular está subsumida a los procesos de valorización del capital. En la actualidad, nada está por fuera de la acumulación (Mazzeo, 2020), y la economía popular tampoco puede pensarse al margen de estos procesos.

Esto nos lleva a pensar en la poca productividad de categorías como “marginados”, “excluidos” o “tercer sector”. La economía popular son trabajadores y trabajadoras que, aunque carezcan de una relación salarial, no pueden pensarse al margen de la lógica de subsunción real a los procesos de valorización del capital.

En síntesis, hay que pensar la economía popular como estrategias de las clases populares para reproducir su vida. Y ahí vamos a ver una diferencia sustancial entre la economía capitalista tradicional y la economía popular que, ya dijimos, no se pueden pensar por separado, pero sí identificamos dos lógicas bien diferentes. Mientras la *economía capitalista tradicional* tiene por centro la reproducción del capital, la acumulación de ganancias, la *economía popular* tiene por centro la reproducción de la vida. Pero ninguno de estos sectores se encuentra por fuera de las relaciones de explotación.

A diferencia de muchas conceptualizaciones de la economía social que apuntan a un sujeto social fragmentado, individualizado; cuando hablamos de economía popular estamos hablando de un sujeto



colectivo organizado. No es casual que estemos ahora hablando de economía popular y no hace 20 años atrás, cuando surgieron los Movimientos de Trabajadores Desocupados. Recién ahora estamos hablando de economía popular, como expresión de un proceso de acumulación histórica de trabajadores y trabajadoras que se encuentran en el marco de organizaciones sociales, políticas, comunitarias, con fuerte componente territorial. La economía popular entonces hace referencia un sujeto colectivo que engloba a vendedores ambulantes, cartoneros, pequeños agricultores, feriantes, trabajadores de programas sociales, cooperativistas, obreros de fábricas recuperadas; es decir, un sector muy heterogéneo, pero –de nuevo– que no se puede pensar por fuera de las relaciones de explotación que definen nuestras sociedades.

En un plano más general, la economía popular no deja de ser una respuesta al carácter cada vez más parasitario del capital. Y si bien no toda experiencia de economía popular constituye *per se* una alternativa al capitalismo ocurre que por las características que le son inherentes esa posibilidad de devenir alternativa está siempre latente.

Como afirmamos en otro trabajo:

“La economía popular remite a formas de producción, distribución, intercambio y consumo basadas en el respeto al trabajo y a la naturaleza. Se trata de formas que intentan organizar colectivamente los modos de acrecentar y utilizar los valores de uso. La economía popular, tal como la entendemos, aspira a que el trabajo muerto no domine al trabajo vivo, a que el trabajo abstracto no domine al trabajo concreto, a que el producto excedente no devenga plusvalía, a que el valor de cambio no domine al valor de uso, a que los productos no estén físicamente separados de los productores. En un plano muy básico, pero altamente significativo, la economía popular busca evitar que las cosas se vuelvan contra las personas y contra la naturaleza” (Mazzeo y Stratta, 2021: 23).

La economía popular hace visibles elementos que pueden contribuir a pensar otras formas de organización social, formas alternativas a las formas de explotación capitalista que están demostrando llevarnos a una crisis no solamente económica y social, sino también civilizatoria. La apuesta es por pensar otras formas de organización de la economía, otra forma de organización de la vida, pero es un hecho que aún falta bastante conceptualización al respecto.

Políticas públicas: entre la asistencia y el trabajo



Para comenzar, es importante no entender a las políticas públicas como meras respuestas a las demandas de la sociedad. Tampoco pensar a las políticas públicas como un sistema de acciones públicas, algo que también está presente en la bibliografía académica, esto es, un sistema de acciones públicas determinado por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Hay que escapar de cualquier visión gerencialista, e incluso incrementalista en la teoría de las políticas públicas. Por eso es fundamental recuperar los aportes de Ozslak y O'Donnell (1982), para entender a las políticas públicas como una toma de posición del Estado respecto a un tema relevante de la sociedad.

Cuando hablamos de políticas públicas estamos hablando de cómo el Estado interviene sobre un tema que organizaciones, movimientos, sectores de la sociedad civil, impusieron en la agenda pública. Pero es una toma de posición del Estado, no es un sistema interaccional, ni mucho menos una respuesta que viene desde arriba. Y cuando decimos una toma de posición del Estado por supuesto estamos hablando de un Estado capitalista que regula la vida social.

Entonces, si la política pública es expresión de la posición que asume el Estado para intervenir en la cuestión social, también hay que pensar que el Estado no es un bloque monolítico, que hay unidades diferentes, hay resquicios, hay grietas con diferentes grados de autonomía. Como decía Poulantzas, hay autonomía relativa en distintas instancias del Estado que lo hacen permeable a la lucha de clases, permeable a la actividad en la sociedad civil. En este sentido, tenemos que ver las políticas públicas no como un juego de espejos, ni de acciones y respuestas, sino como un proceso de conflictos. Por esto, cuando analizamos las políticas públicas para la economía popular estamos hablando de cómo el Estado busca intervenir en el marco de un conflicto abierto, en este caso, por las organizaciones populares territoriales.

En la historia reciente de nuestro país existió un “parte aguas” en la relación entre el Estado y la sociedad, y fue la insurrección popular de 2001. Es importante remontarse hasta allí para pensar las transformaciones en el Estado (Orovitz Sanmartino, 2009; Bonnet y Piva, 2010). Nos interesa marcar que con posterioridad al 2001 hay un cambio en la forma en que el Estado se vincula con la sociedad, y en ese cambio también algunas organizaciones o parte de la militancia popular empieza a ocupar esferas del Estado.²

Al revisar las políticas de asistencia social de los 90 –una política que es expresión directa de organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo

² Buena parte de las organizaciones populares que protagonizaron el período 98-2002, una etapa de alta conflictividad social, se mantuvieron por fuera de una intervención estatal; pero muchos otros grupos a intervenir en la arena estatal. Para repensar de forma crítica la categoría de “cooptación” del Estado, remitimos a los trabajos de Longa (2019a y 2019b).

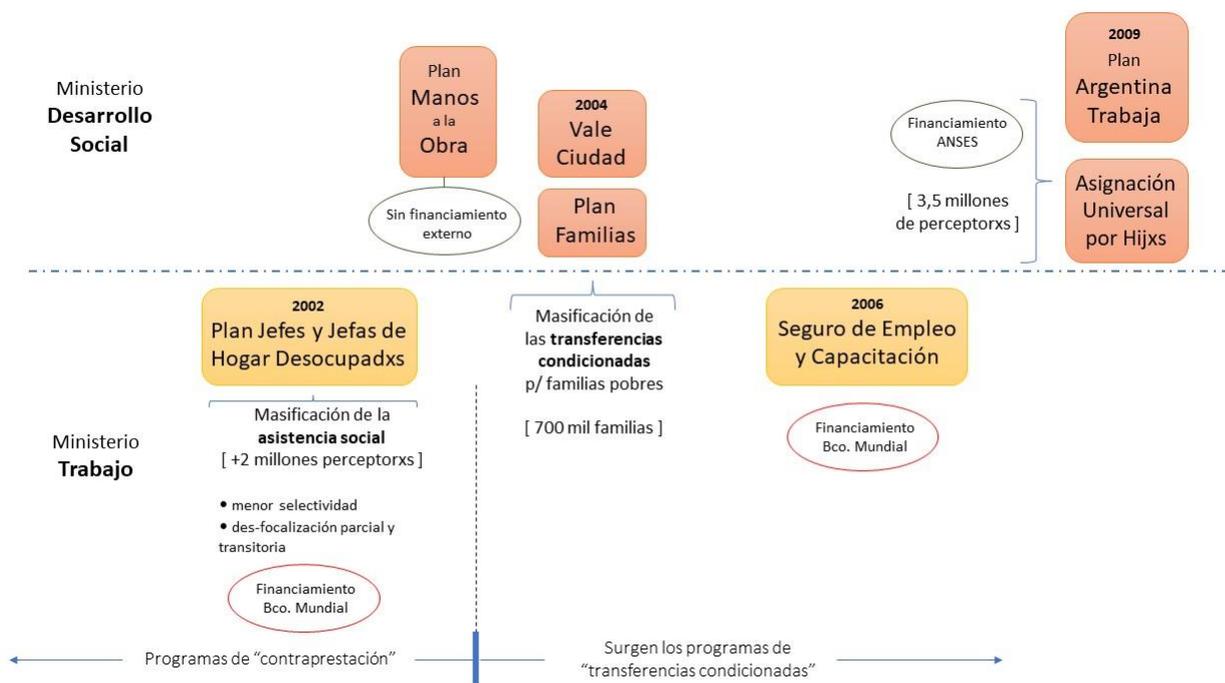


con los Planes Trabajar de aquella época– encontramos que la característica fundamental era la focalización a una población bien definida, que además debía tener una contraprestación de parte del beneficiario, y al mismo tiempo implicaba la participación de las organizaciones comunitarias en la “bajada” a territorio de esos recursos.

Las políticas de la primera década de los 2000 cortan con esto, pero es un corte donde podemos ver rupturas y algunas continuidades. Porque, como plantea Logiudice (2010 y 2011), de las políticas focalizadas de los 90 caracterizadas como *programas de contraprestación*, ya iniciada la década de los 2000 puede observarse un momento donde surgen los programas de *transferencias condicionadas*. Por eso decimos que hay rupturas y hay continuidades también con algunos de estos elementos del patrón de la política asistencial neoliberal.

Las políticas de asistencia social de la primera década de los 2000 empiezan a introducir fuertemente en sus postulados la idea de economía social. Y esto se observa al repasar el Plan Jefes y Jefas de Hogar (2002), que tuvo una implementación masiva; el Programa Manos a la Obra (2003); el Plan Familia (2004); el Seguro de Capacitación y Empleo (2006); hasta llegar, en el 2009, al Programa Argentina Trabaja (PAT) y la inauguración de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Sobre esto es necesario remarcar que, en esta primera década, llamativamente, es la política estatal la que impone en la agenda la cuestión de la economía social. Es decir que, en cierta forma, la idea de economía social “baja” a partir de algunos de estos programas.

Y es interesante además observar que la mayoría de los programas vinculados al trabajo, como el Manos a la Obra o el Argentina Trabaja, estuvieron bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, y no del Ministerio de Trabajo. Por otro lado, en esta primera década de los 2000, políticas públicas como el Plan Jefes y Jefas, o el Seguro de Empleo y Capacitación, estuvieron bajo la órbita del Ministerio de Trabajo pero con financiamiento externo, básicamente con financiamiento del Banco Mundial. En cambio, las políticas generadoras de empleo, con una fuerte lógica de economía social es sus postulados, dependieron de la cartera de Desarrollo Social y con financiamiento propio del Estado, a veces recurriendo a la ANSES como fue el caso de la AUH u otros programas.



Ocurre algo muy particular en esta primera década, porque hay una suerte de proceso de “cooperativización desde arriba”. La idea de formar cooperativas baja prácticamente desde la letra de las políticas de asistencia social, es decir de la toma de posición del Estado frente a este problema de la agenda pública.³

En cambio, al hablar de economía popular el punto de partida podemos rastrearlo con la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011. Esto marca que son las propias organizaciones las que ponen en la discusión pública la cuestión de la economía popular. No es la política del Estado, son las organizaciones las que van a imponer la cuestión de la economía popular.

Ahí se puede observar que hay un *desfasaje* de la política pública en la cuestión de la economía popular, porque si en el 2011 la creación de la CTEP se instituye como un mojón importante de visibilización, recién es en el año 2016 con la Ley de Emergencia Social –e incluso con un gobierno de nuevo signo– cuando se va a traslucir en la letra de la política del Estado la cuestión de la economía popular.

³ Logiudice (2020: 5) considera que los programas de empleo subsidiado y autoempleo exponen una “estrategia de activación de la fuerza de trabajo”, esto es, una estrategia del Estado para atender a una población que considera “inempleable” y que, a partir de los bajos montos de las transferencias percibidas, no genere efectos “distorivos” sobre el mercado de trabajo, garantizando la disponibilidad de fuerza laboral.



Con la Ley de Emergencia Social se implementan: el Consejo de la Economía Popular, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo (interesante pensar cómo ahora esto se encuentra bajo la órbita de Trabajo y no de Desarrollo Social) con representación tripartita entre los ministerios de Trabajo, Desarrollo y de las organizaciones; el Salario Social Complementario; y también el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATEP) que comenzará a funcionar recién en 2021.

Resulta interesante pensar por qué el Estado tomó tantos años en intervenir sobre esta cuestión y cómo, a la inversa de lo que fue la primera década de los 2000, son las organizaciones las que se impusieron – y lo impusieron con movilización en la calle– la cuestión de la economía popular a la cual el Estado comienza a abordar con la Ley de Emergencia Social.

Algunos desafíos para pensar la institucionalización

Este desfasaje de las políticas públicas que marcábamos habla también de uno de los desafíos para el sector de la economía popular.⁴ El proceso de institucionalización, a partir de que el Estado reconoce a la economía popular como sujeto y como sector, plantea una gran potencialidad, que es la posibilidad de favorecer el fortalecimiento de la organización popular. De hecho, estas organizaciones de base territorial vienen haciendo un proceso de acumulación en las últimas más de dos décadas.

La economía popular a partir de esta institucionalización puede apuntar a lograr circuitos de circulación y de articulación propios, como resultado de la experiencia acumulada. Fortalecer la economía popular significa generar instituciones propias, circuitos de circulación, de distribución y comercialización propios, y de articulación de todos los actores de la economía popular. No obstante, la cuestión es cómo lograr que la economía popular no quede directamente subsumida a los procesos de valorización del capital, algo que señalamos al comienzo.

Ahora bien, este proceso de institucionalización marca también algunos desafíos que es menester señalar para tener una mirada crítica de la propia acción de las organizaciones populares. El primero de esos desafíos es que la economía popular quede integrada, como decíamos, al proceso de valorización de capital; es decir, que se transforme en un sector de mano de obra barata para los procesos de valorización del capital a gran escala. No sería otra cosa que transformar a la economía popular, con asistencia del Estado, en un sector de súper explotación del trabajo. Ese es un riesgo que hay que marcarlo y hay que estar alerta para ir analizándolo en el proceso, en el camino.

⁴ Es posible interpretar que el proceso de institucionalización e intervenciones estatales sobre el sector se inicia, en una mirada de largo plazo, desde el 2003. Al respecto ver: Hoop, Malena (2021).



El segundo de los desafíos o riesgos de esta institucionalización es que se anulen las capacidades de generar subjetividades críticas en el ámbito de la economía popular. En algún momento nos hemos preguntado si la economía popular puede transformarse en un ámbito para pensar otra economía o si eso está solamente en la cabeza de los académicos y en el deseo de los y las militantes. Nosotros creemos que la economía popular es un ámbito, sobre todo, generador de nuevas subjetividades, de nuevas formas de relacionarse para la reproducción de la vida. Si perdemos de vista que la economía popular es sobre todo un espacio desde donde generar nuevas relaciones sociales, se corre el riesgo de transformarla en una herramienta de aceptación de lo establecido.

El tercero de los desafíos es que en este proceso de institucionalización la economía popular se convierta en un sector regulador del conflicto social. Pensemos, por ejemplo, por qué en 2016 se promueve la Ley de Emergencia Social. Por supuesto que por la capacidad de fuerza y de movilización de las organizaciones populares. Pero también hay que pensar el anverso, hay que observar que el Estado interviene y es un actor de peso que genera subjetividades. La economía popular puede quedar subsumida como un espacio de regulación del conflicto social y es un riesgo que hay que atravesar.

Regresando al actual contexto, pensar en un salario universal, en la línea de lo que es el salario social complementario pero extendido al conjunto del sector de la economía popular, es una variante que hay que empezar a discutir y a poner en la agenda pública, para correr el debate de este sentido común que emparenta la economía popular con un sector que es beneficiario de subsidios (Roig, 2020).

La lucha por un salario universal tiene que incluir, por ejemplo, al trabajo doméstico como parte de la economía popular. Cuando en los años 70 algunas organizaciones radicales impulsaron una campaña para exigir salario para el trabajo doméstico⁵, en ese contexto tenía que ver directamente con pedir un imposible, llevar una contradicción al extremo para visibilizar una situación de opresión y explotación. Al plantear que se pague por la reproducción de la fuerza de trabajo en el hogar, directamente ponían en jaque la reproducción del capital. Ese era el objetivo de luchar por un salario para el trabajo doméstico. En la actualidad me parece que la lucha por un salario universal tiene que ir de la mano por el reconocimiento del trabajo doméstico, que es parte de los trabajos de reproducción de la vida, a los que hacíamos referencia al comienzo.

⁵ En 1972 se lanzó en Padua, Italia, una campaña para reclamar un salario para el trabajo doméstico con la formación del Colectivo Feminista Internacional, integrado por mujeres de Italia, Inglaterra, Francia y Estados Unidos. "Su objetivo era la apertura de un proceso de movilización feminista internacional que llevase al Estado a reconocer el trabajo doméstico como trabajo —esto quiere decir, como una actividad que debía ser remunerada— ya que contribuye a la producción de mano de obra y produce capital, posibilitando así que se de cualquier otra forma de producción" (Federici, 2013: 25).



El salario universal no tiene nada que ver con un subsidio, es el reconocimiento de un trabajo real que, de hecho, en el contexto de pandemia, ha sido totalmente visibilizado. Hay que comenzar a imponer en la discusión la necesidad de un salario universal que reconozca ese trabajo invisibilizado y muchas veces no remunerado, pero que es indispensable para la reproducción de la vida de nuestras sociedades.

Bibliografía:

Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (2010), "El Estado kirchnerista. Una aproximación a los cambios en la forma de Estado a partir de la crisis de 2001". VI Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

Federici, Silvia (2013), "Introducción", en *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*, Traficante de sueños, Madrid.

Harvey, David (2004), "El nuevo imperialismo. Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión", en *Herramienta* n°27, Buenos Aires.

Hoop, Malena (2021), "Políticas públicas para la economía popular, social y solidaria: potencialidades y desafíos en la Argentina actual", en *Revista Movimiento*, n°33, junio.

----- (2010), "La política social asistencial 2001-2009: entre la economía social y la gerencia neoliberal", VI Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, 2010.

----- (2011), "Pobreza y neoliberalismo. La asistencia social en la Argentina reciente", en *Entramados y perspectivas*, Vol. 1, n°1, enero-junio.

----- (2020), "Tensiones y articulaciones entre los programas asistenciales de empleo y las políticas de transferencias monetarias condicionadas en la Argentina durante la última década", en *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, n°6, UNTREF.

Longa, Francisco (2019a), "'Fuimos leales pero no obsecuentes'. La cooptación de los movimientos sociales vista desde el Movimiento Evita (2005-2015)", *Studia politicae*, n°46, Universidad Nacional de Córdoba

----- (2019b), "¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar -y reorientar- los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea", en *Revista SAAP*, Vol 13, n°2.

Mazzeo, Miguel (2020), "La economía popular necesita un proyecto que dignifique sus prácticas". Entrevista de Mónica Larramendi. En: www.vocesenlucha.com, 14-6-2020.

Mazzeo, Miguel y Stratta, Fernando (2021), "Pensar la economía popular: pequeño ensayo a modo de introducción", en *¿Qué es la economía popular? Experiencias, voces y debates*, El Colectivo, Buenos Aires.

Murmis, M., Marín, J. C. y Nun, J. (1968), "La marginalidad en América Latina. Informe preliminar", Instituto Di Tella, Documento de trabajo n°53, Buenos Aires, diciembre.



Nun, José (1969), "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 69-2, México, pp. 178-236.

----- (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Orovitz Sanmartino, Jorge (2009), "Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina posneoliberal", *Cuestiones de Sociología*, nro. 5-6, UNLP.

Ozslak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, n°1, Caracas.

Roig, Alex (2020), "No alcanza una redistribución del ingreso. Hace falta una redistribución del poder". Entrevista de Mariano Pacheco. *Revista Zoom*, 8 de julio.