

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN

FLOREAL GORINI

ANUARIO DE INVESTIGACIONES

AÑO 2018

DEPARTAMENTO/ÁREA: ECONOMÍA SOCIAL, COOPERATIVISMO Y
AUTOGESTIÓN

AUTOR/A: M^ÁRÍA ELEONORA FESER, PABLO GODOY y SOLEDAD
VAHEDZIAN

TITULO DEL TRABAJO: ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ESTADO ORIENTADAS AL SECTOR COOPERATIVO ENTRE LOS AÑOS
2015-2017. ASPECTOS COMPARATIVOS CON POLÍTICAS PÚBLICAS
DESARROLLADAS ENTRE 2003-2015



Publicación Anual - N° 9

ISSN: 1853-8452

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires – [011]-5077-8000
www.centrocultural.coop

**Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Anuario de Investigaciones - Año 2018**

Directoras/es de la publicación:

Pablo Imen
Paula Aguilar
Marcelo Barrera
Ana Grondona
Natacha Koss
Gabriela Nacht
Julieta Grinspan
Pamela Brownell

Autoridades del Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”

Director General: Juan Carlos Junio

Subdirector: Horacio López

Director Artístico: Juano Villafañe

Secretario de Formación e Investigaciones: Pablo Imen

Secretario de Comunicaciones: Luis Pablo Giniger

Secretario de Ediciones y Biblioteca: Javier Marín

Secretaria de Planificación Institucional: Natalia Stoppani

Secretaria de Programación Artística: Antoaneta Madjarova

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -
www.centrocultural.coop

De los autores

Todos los derechos reservados.
ISSN: 1853-8452

Análisis estructural de políticas públicas de estado orientadas al sector cooperativo entre los años 2015-2017. Aspectos comparativos con políticas públicas desarrolladas entre 2003-2015.

María Eleonora Feser¹, Pablo Godoy² y Soledad Vahedzian³

Resumen

El presente artículo se propone realizar un análisis sobre las políticas públicas elaboradas por el estado en el periodo 2015 – 2017, orientadas al sector de la economía social y solidaria. Se pretende esbozar un mapa provisorio de la coyuntura actual que permita establecer un diálogo con el análisis de las políticas públicas elaboradas en la gestiones del período anterior. Cabe destacar que los programas y acciones estatales entorno a una determinada problemática social tienen estrecha vinculación con la noción que dicha gestión maneje sobre ella y la concepción acerca del rol que debe ocupar el estado en su resolución. Estas concepciones se pueden rastrear en el texto de la normativa analizada de modo que se intentará dar cuenta de ellas en el presente artículo.

Cabe aclarar también, que el análisis de instrumentos jurídicos nunca es el análisis de la realidad social sobre la que se legisla. De tal modo que se hace preciso circunscribir los alcances del presente trabajo. Este artículo no aborda los impactos de las políticas relevadas en las condiciones de vida de la población afectada, sino que se circunscribe al análisis de la normativa emanada a nivel nacional sin alcanzar la relación entre este nivel y otros niveles jurisdiccionales. Luego se ha realizado un análisis comparativo con investigaciones de colegas sobre la problemática abordada tanto del período relevado como del anterior.

¹ Contadora, Universidad de Ciencias Económicas UBA. Abogada, Universidad de Derecho UBA. Investigadora del Departamento de Economía Social, Cooperativismo y Autogestión del CCC.

² Abogado, Universidad de Derecho UBA. Investigador del Departamento de Economía Social, Cooperativismo y Autogestión del CCC. Colaborador e investigador de Trabajando por la Economía Social Asociación Civil TES.

³ Comunicadora, Ciencias de la Comunicación UBA. . Investigadora del Departamento de Economía Social, Cooperativismo y Autogestión del CCC. Colaboradora e investigadora de Trabajando por la Economía Social Asociación Civil TES.

Introducción: Marco conceptual, antecedentes y contextualización

El 22 de octubre de 2015 con el 51,34% de los votos la Alianza Cambiemos gana las elecciones presidenciales. El 11 de diciembre de ese mismo año Mauricio Macri asume en el Poder Ejecutivo Nacional. A partir de entonces y dado el cambio de tenor político del partido que asume la dirección del gobierno nacional, es posible identificar un cambio en la orientación de las políticas públicas para el desarrollo del sector cooperativo en la Argentina. Por tal motivo se torna necesario realizar un relevamiento de la normativa elaborada entre finales de 2015 y fines de 2017, en busca de elementos que demuestren continuidades y rupturas con la gestiones del período previo, a fin de concluir si las mismas aportan al fortalecimiento o debilitamiento de la economía social y solidaria.

Durante el mes de diciembre de 2016 bajo la ley 27.345 se declara la emergencia social hasta diciembre de 2019 con el objeto de promover y defender los derechos de lxs trabajadorxs de la economía popular⁴. Esta declaración de emergencia pública en materia sanitaria, ocupacional y alimentaria tiene antecedentes que datan incluso desde 1984 cuando el Congreso de la Nación elaboró el Plan Alimentario Nacional con carácter de emergencia transitoria. Luego en el año 2002 bajo la presidencia de Eduardo Duhalde se declara la emergencia pública bajo los DNU 165/02, 180/02 y 486/02. En 2007 y de manera periódica, la emergencia social fue prorrogada sucesivamente por las leyes 26.204, 26.339, 26.456, 26.563, 26.729 y 26.896, perpetuándose así un largo proceso, aún vigente, signado por la emergencia de carácter estructural, a pesar de los altibajos, períodos crecimiento y/o amesetamiento.

En el marco de esta emergencia social de larga data comienza a gestarse en Argentina el sector de la economía social y solidaria compuesto por diversas formas de trabajo independiente, asociativo, cooperativas, mutuales y el particular movimiento de fábricas recuperadas que se inicia en el país a partir de la crisis social del 2001. Durante el período previo al estallido de la crisis y partir de la misma, durante todo el año 2002, ante el reclamo de trabajo digno o trabajo genuino de diversas organizaciones sociales denominadas movimientos de desocupadxs, comenzarán a gestarse las primeras políticas públicas orientadas a paliar la creciente desocupación. En febrero de 2002, se declara la emergencia productiva y se modifica la ley de Concursos y Quiebras, iniciando un período de legalización del proceso de recuperación de empresas reorganizadas a través de la figura cooperativa.

En 2003 luego de la convocatoria a elecciones presidenciales con el 22% del apoyo del electorado, ante la renuncia de Carlos Saul Menem, asume la presidencia Néstor Kirchner. Entre el bagaje discursivo desplegado a partir de entonces las nociones de recuperación y revalorización del trabajo y la inclusión social formarán parte de la nutrida prosa en la elaboración de las políticas sociales.

⁴ Ver también MTESS - Resolución 201/17.

Cabe aquí detenerse para mencionar cómo se entiende la noción de política pública. La investigadora Malena Hopp, retoma nociones esbozadas por Grassi, Fitoussi y Rosavallon y Castel y organiza el concepto del siguiente modo: la política social es la forma política o estatalizada de la cuestión social. Esta constituye el modo en el que la sociedad capitalista desafía la tensión de la estructura entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales⁵.

La sociedad, tal y como afirma Aaron Gleizer, tiene una deuda pendiente con el sector de la economía social y es la promulgación de una Ley especial de cooperativas de trabajo complementaria a la Ley de cooperativas 20.337. Son numerosos los proyectos de ley que han sido presentados en el Congreso desde 1983, no llegando aún a precisar un consenso sobre la especificidad del trabajo cooperativo, y siendo las más de las veces instrumento de confusión con el que se pretende prevenir la evasión y el riesgo de fraude laboral. Como bien afirma el autor, la proliferación de normativa específica se hace precisa para poder desarrollar esta forma de economía social, no como forma defensiva ante posibles fraudes, para las cuales ya existe normativa sancionada como los procedimientos que marca la ley 20.337 o la ley penal tributaria.

Sin embargo y a pesar de los múltiples enfoques para definir las características del trabajo cooperativo existe consenso en destacar la naturaleza asociativa del vínculo y el carácter personal del trabajo de sus asociadxs como fuente de subsistencia de la entidad⁶. Una de las características del trabajo cooperativo es que el componente predominante de su composición es la fuerza de trabajo. El capital constante es poco considerable, insuficiente o incluso no es propiedad de lxs trabajadorxs. De esta manera, desde su misma constitución y composición, el trabajo en el sector de la economía social tiene diferencias fundamentales con las características del trabajo en el sector privado.

Resulta evidente a la luz de los hechos, la desigualdad de condiciones bajo las cuales se desarrolla el sector de la economía social, motivo por el cual uno de los reclamos fundamentales del sector ha sido el reconocimiento institucional por parte del estado así como también la elaboración de políticas públicas que prioricen el fortalecimiento de estos organismos. Dentro del propio sector hay sin embargo diferencias respecto al tipo de incidencia que debe tener el estado como garante de los derechos de lxs trabajadorxs cooperativistas.

Decía Aaron Gleizer en 2001, al respecto del Dictamen elaborado por la Comisión Laboral sobre el Proyecto Polino de Cooperativas de Trabajo que, las reiteradas remisiones al Régimen de Contrato de Trabajo pretenden establecer una improcedente subordinación del acto cooperativo de trabajo, cuyo encuadramiento surge

⁵ Hopp (2018)

⁶ Gleizer (2003, 2)

correctamente de los artículos 1, 2 y 3 del proyecto de ley. En tanto la naturaleza jurídica de la relación entre cooperativa de trabajo y sus integrantes es de tipo asociativo y ajena por ende a la relación laboral (...) por tanto la regulación de las condiciones en las que desarrollarán su actividad lxs asociadxs de las cooperativas de trabajo, es competencia exclusiva del INAES, quien deberá encuadrarla dentro del marco de la protección del trabajo en todas sus formas, la ley de Cooperativas y la ley especial que se busca sancionar⁷.

Desde otra perspectiva, Juan Grabois, al respecto del anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo de la CNCT⁸, afirma que se trata de un error funcional a la flexibilización laboral, presentar la relación asociativa en el marco de las cooperativas de trabajo excluidas del ámbito del derecho laboral. Si bien deja manifiesta la comprensión de esta posición basada en el temor a las acciones fraudulentas de las patronales, considera que la utilización deshonestas no es condición suficiente para avalar tal posición y por tal motivo expresa que teniendo en cuenta dichos riesgos, la CTEP asume que el mejoramiento de las condiciones de lxs trabajadorxs de la economía popular nunca puede hacerse en base a la flexibilización de la normativa laboral, afirmando que ninguna norma que apunte a nivelar para arriba estas condiciones, puede incluir la derogación de regulaciones laborales⁹. Es de interés la presentación de estas y otras posiciones entorno a las nociones sobre la naturaleza del trabajo cooperativo, porque según cada uno de estos enfoques es posible comprender el tipo de demandas desde el sector hacia el estado, así como también el tipo de políticas públicas que emanan desde el estado hacia el sector.

En la investigación realizada por el colega Juan Pablo Hudson se exponen con claridad las posiciones entorno a la tensión entre autonomía e institucionalidad estatal presente en todo conflicto y resolución en el marco de la sociedad de derecho moderna. Desde la perspectiva de Maristela Svampa la promoción de la autoorganización comunitaria impulsada desde el estado neoliberal desarrolla el control biopolítico de la población pobre. Orientado a una estrategia de contención del conflicto social y la miseria, su objetivo es integrar al excluidx en tanto excluidx. Desde tal perspectiva la finalidad de estas propuestas se vincula a la manipulación desde arriba que redundas en cooptación.

Desde la perspectiva de Hudson, si bien coincide con Svampa en que la promoción del cooperativismo en los sectores populares tiene su antecedente en los 90, considera a lxs trabajadorxs integrantes de los sectores populares como poblaciones activas capaces de hacer un uso estratégico de los recursos y planes estatales sin abandonar una posición

⁷ Gleizer (2003, 2-3)

⁸

http://www.cnct.org.ar/foros/sites/default/files/ANTEPROYECTO%20DE%20LEY%20COOPERATIVAS%20DE%20TRABAJO_0.pdf

⁹ Grabois (2017, 34)

crítica y autónoma, ya que en la práctica política concreta la autonomía no necesariamente excluye la vinculación con el estado en la medida que la relación tienda a fortalecer en lo económico, productivo y legal la capacidad de trabajo autogestionado. El problema no se reduce a que el estado incorpore invenciones de lxs trabajadores y las traduzca en una lengua burocrática. Por el contrario es una virtud que sus formas organizativas al menos de manera parcial hayan sido institucionalizadas por organismos oficiales en tanto ello refleja su potencia y trascendencia.¹⁰

Desde otras perspectivas como las elaboradas por Silvia Rivera Cusicanqui en América Latina, la autora afirma, que un mundo *chi'xi* es posible, un mestizaje desconolonizado producto de la yuxtaposición del contraste, de la unión de lo opuesto. Es decir un mundo signado por el entrecruzamiento entre tradiciones e idiosincrasias indígenas, atravesadas a su vez por modos de vida transformados por la cultura occidental en tanto cultura colonizadora. La coexistencia de paradigmas diversos e incluso divergentes implica a su vez la coexistencia y simultaneidad de múltiples espacio tiempo que forman a su vez una unión, un modo de existencia en el presente. Las comunidades y movimientos sociales en su afán paródico de modernidad olvidan el poder destituyente que tienen. Es en estos momentos destitutivos en los cuales los movimientos despliegan formas de comunidad creativas y alternativas y no en los momentos constituyentes signados por el encausamiento centrado en la estatalidad.¹¹

Como vemos la nutrida prosa jurídica emanada como forma de regulación social bajo el estado de derecho occidental y moderno, es el resultado de la vinculación de una multiplicidad de sentidos expresados en forma de demandas y resistencias de las relaciones de fuerza e intereses en pugna. La normativa entorno al reconocimiento y políticas de desarrollo para el sector de la economía social no es la excepción a esta dinámica. Será objeto de estudios complementarios el análisis de sus impactos sociales.

Uno de los antecedentes en relación a la formalización de lxs trabajadorxs de la economía social, ya sea esta de naturaleza individual o asociativa, fue la sanción en 2003 de la ley 25. 865 bajo la cual se reconoce al Efector de Desarrollo Local y la Economía Social. Una de las contradicciones de esta norma surge entorno a la confusión de la unidad económica con lxs trabajadorxs que se desempeñan en ella, asimilándolos erróneamente, asumiendo una noción neoliberal como microempresarixs que asume libremente lxs riesgos y no tiene derechos laborales¹². Esta contradicción queda en evidencia en los límites de la propia normativa que a su vez establece ante la vulnerabilidad social de lxs efectores, la corresponsabilidad del estado en aporte a la seguridad social.

¹⁰ Hudson (2016)

¹¹ Cusicanqui (2016)

¹² Grabois (2003, 14)

Otro antecedente en el reconocimiento formal del sector, es la promulgación, en 2006, de la Ley Nacional de Microcrédito nro 26.117., herramienta con la cual se dotó de recursos al sector con la finalidad de promover la movilización de fondos cooperativos con capacidad de financiar emprendimientos individuales o asociativos de la economía social cuyo valor no exceda la suma equivalente a 12 salarios mínimos.¹³. En lo concerniente a la agricultura familiar, en 2007 se crea la RENAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar) bajo la resolución 255/07, según la cual quedan reconocidas las agrupaciones de hecho, cooperativas, fundaciones, pueblos originarios o asociaciones civiles compuestas en un 75% por agricultores que tengan vínculo familiar.

En síntesis, desde la perspectiva del reconocimiento formal por parte del estado en el proceso de institucionalización del sector de la economía social es posible destacar algunos puntos de inflexión como ser: la promulgación de la ley de cooperativas 20.337 mediante la cual se reconoce y reglamenta el acto cooperativo como forma de trabajo asociativo; la Ley de Concursos y Quiebras, mediante la cual se reconoce y reglamenta la asociación mediante la figura cooperativa de lxs trabajadorxs de una empresa en concurso por quiebra como forma de recuperación de la fuente de trabajo; la ley 25.865 mediante la cual se reconoce la figura de efector de la economía social; el Registro Nacional de la Agricultura Familiar mediante el cual se reconoce formalmente el trabajo asociativo en el ámbito de la agricultura y la Ley de Microcrédito mediante la cual se dota de recursos e instituciones independientes al sector cooperativo con la finalidad de promover la movilización de fondos solidarios que fortalezcan al sector, en condiciones más favorables que las ofrecidas por otras organizaciones crediticias del sector privado.

Durante los meses de noviembre de 2015 y enero de 2016, ocurre otro hito en la historia del reconocimiento estatal del sector de la economía social y es la creación del Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Esta norma será analizada luego en el apartado que corresponde al relevamiento, pero es preciso mencionar aquí un hecho significativo: Esta norma fue elaborada durante los últimos meses de gestión del gobierno de Cristina Fernandez de Kirchner y los primeros meses de gestión del gobierno de Mauricio Macri, marcando una línea de continuidad en relación a la política pública de reconocimiento del sector, soslayando aquí por un momento, el carácter de disputa que pudo haber tenido la demanda por parte de las organizaciones sociales demandantes de reconocimiento gremial.

Relevamiento de políticas públicas elaboradas durante el periodo 2015-2017

Entre finales de 2015 y 2017 se han registrado 6900 normas de diverso tenor jurídico emitidas por diversos organismos del estado nacional, vinculadas al sector de la economía social. Entre ellas se han seleccionado algunas de las más relevantes para realizar una síntesis que de cuenta del paradigma y los objetivos subyacentes a las mismas. A continuación se presentan según orden de relevancia, resultado de su análisis como conjunto de instrumentos jurídicos organizados para un fin.

¹³ Arpé (2017)

Normativa concerniente al reconocimiento del sector de la economía social por parte del estado y la asignación de recursos para su fortalecimiento.

MTESS. Enero 2016. Resolución 32/16. En virtud de que la resolución 1727/15 emitida por el mismo ministerio no fuera publicada en el Boletín Oficial. Se resuelve modificar y reescribir bajo esta nueva resolución los requisitos y reglamentos bajo los cuales se crea Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Bajo este registro el estado reconoce la Personería Social de las entidades inscriptas. En este marco y como uno de los primeros registros se inscribe la CTEP, organización gremial que impulso dicho registro.

MDS. Enero 2016. Resolución 18847/2015. Describe las modalidades bajo las cuales puede registrarse un efector de desarrollo local y Economía Social: personas físicas o pequeños agrupamientos en torno a la agricultura familiar, cooperativas de trabajo, emprendimientos productivos o de servicios, agrupamientos de marcas colectivas. Con esta clasificación también se desprenden las actividades económicas incluidas en la denominada economía popular, dentro de ello se incluyen cartoneros, horticultores, feriantes, vendedores ambulantes. A través de estas clasificaciones pueden observarse las diferencias con el sector privado.

MJyDDHH. Diciembre 2016. Ley 27.345. Prorroga la emergencia social hasta el 31 de diciembre de 2019. Establece la asignación de 25 mil millones de pesos para políticas asignadas al sector y en caso de haber sido ejecutadas al 31 de diciembre de 2018, un incremento en la suma de 5 mil millones de pesos más. Establece bajo el arbitrio del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social la creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario integrados por un representante del Ministerio de Trabajo de la Nación, un representante del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, un representante del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación y 3 representantes de organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Establece la creación de un Registro Nacional de Economía popular (Renatrep) para inscribir a trabajadores de este sector que serán alcanzados por los beneficios en el marco de la ley y promueve la progresiva transformación de los programas sociales nacionales al programa Salario Social Complementario.

Normativa vinculada a la asignación de recursos al sector de la economía social y otras organizaciones de la sociedad civil

MDS. Mayo 2016. Resolución 592/2016. La resolución plantea la reestructuración del programa Ingreso Social con Trabajo para la cual se establece un monto individual de ayuda económica a los beneficiarios del programa así como también un financiamiento para las Unidades Ejecutoras que organicen las actividades de capacitación de trabajo socioproductivas. Prevee una ampliación de organismos actuantes como Unidades Ejecutoras, incorporando como posibles participantes a cooperativas y mutuales, federaciones de cooperativas, fundaciones, asociaciones civiles, organizaciones de la sociedad civil organizaciones internacionales que trabajen en políticas sociales etc. No

establece particularmente un esquema de prioridad para el ingreso de organismos del sector cooperativo.

MTESS. Febrero 2017. Resolución 64-E/2017. El ministerio informa la cantidad de proyectos aprobados presentados en 2016 (82 propuestas) y el presupuesto asignado (\$51.135.079,94) Dispone el inicio de ejecución a partir del 1 de enero de 2017.

MTESS. Marzo 2017. Resolución 149-E/201. En el marco del Programa Construir Empleo orientado fundamentalmente al sostenimiento de empleo de trabajadorxs de Cooperativas, se prevee la ampliación de las líneas de Mejoramiento Edificio y Acondicionamiento Barrial para la mejora de habitabilidad y funcionalidad de espacios públicos y o comunitarios.

MTESS. Junio 2017. Resolución 1013/17. Se fijan los objetivos para el Programa de Crédito Fiscal para la formación profesional creado en abril de 2017. No establece diferenciación en el acceso ya sea de empresas o cooperativas. Establece los requisitos para la solicitud de la financiación: ya sea para una formación profesional abierta o cerrada, la publicación en entornos virtuales de material didáctico, seguimiento de ejercicios y proceso de aprendizaje por cada persona capacitada, comunicación virtual mediante foros entre docente y capacitadxs. Se prevee la financiación de instituciones que preparen para examen libre de primaria y / o secundaria a trabajadorxs. Se prevee también la financiación de cooperativas y empresas que realicen entrenamiento para el trabajo. Establece actividades vinculadas a responsabilidad social empresaria (RSE). Establece requisitos para la prevención de riesgos de accidentes de trabajo y prevee para las cooperativas de trabajo un acompañamiento del ministerio y la financiación de un plan de mejoras en caso de corresponder. Se prioriza el acceso de empresas con menos de 50 integrantes registrados que no hayan realizado despidos colectivos.

MTESS. Junio 2017. DNU 304/2017 y Resolución 487/2017. El decreto establece la creación del Programa Empalme luego denominado en la Resolución 487/2017 Programa de Inserción Laboral. El programa establece el egreso paulatino mediante evaluación de formación de beneficiarixs de diversos programas de capacitación laboral sean estos AT, Desde el Barrio, Ellas Hacen, Entrenamiento para el Trabajo etc. Durante el proceso de inserción en empresas bajo relación de dependencia, el estado subsidia por 24 meses equivalente al 50% del SMVM.

MTESS. Agosto 2017. Resolución 1352-E/2017. El ministerio fija la suma de 260 millones de pesos para el Programa de Crédito Fiscal para la formación profesional. El mismo podrá ser ejecutado por empresas y cooperativas que no mantengan deudas fiscales con la nación la provincia y el nivel municipal.

MDS. Enero 2017. Decreto 78/2017 Desintegra las entidades bajo las cuales funcionaba el Programa de Ingreso Social con Trabajo y los traslada a la Secretaría de Economía Social – Subsecretaría de Políticas integradoras. Se observa una paulatina desaparición del discurso cooperativo del programa.

Ministerio de Comunicaciones. Abril 2017. Resolución 5152/17. Cancelación de la licencia para la prestación de datos y valor agregado al IMFC.

Herramientas, beneficios y exenciones específicas.

Ministerio de Modernización. Octubre 2017. Resolución 101-E/2017. Establece la realización de trámites a distancia TAD de las siguientes actividades de cooperativas y mutuales ante INAES: certificado de vigencia, solicitud de matrícula para mutuales, remisión de informe trimestral de auditoría y solicitud de código de acceso.

MTESS. Abril 2017. Resolución 201/2017. Dispone la creación del SSC (Salario Social Complementario) bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

AFIP. Septiembre 2015. Resolución General 4152-E. Seguridad Social. Se establece el pago a cuenta de contribuciones patronales con destino a la seguridad social a los titulares de establecimientos de faena, hacienda bovina y bubalina. Quedan exceptuadas las cooperativas de trabajo.

AFIP. Mayo 2017. Resolución General 4061-E Impuestos a las Ganancias, sobre los Bienes Personales y a la Ganancia mínima presunta. Período fiscal 2016. Plazo especial de presentación de las declaraciones juradas determinativas e informativas. Sobre las resoluciones que obligan a informar, cuando se obtengan ingresos iguales o superiores a QUINIENTOS MIL PESOS (\$ 500.000.-). Quedan exceptuadxs consejerxs de cooperativas.

AFIP. Noviembre de 2017. Resolución General 4157-E. Impuesto a las Ganancias. Entidades exentas. Artículo 20 de la ley del gravamen. Resolución General N° 2.681 y sus modificatorias. Se incorporan nuevos requisitos para solicitud y renovación de exención a las ganancias. Se permite a cooperativas de trabajo efectoras sociales realizar un trámite simplificado en virtud de la precariedad de su composición. Para la obtención del beneficio se requiere tener información jurídica, e impositiva al día de los últimos 12 meses y haber recibido toda suma superior a 10 mil pesos por vía electrónica.

ENACOM. Diciembre 2017. RESOL-2017-5641-APN-ENACOM#MM. Prorrogar hasta el 1° de enero de 2019 el plazo de inicio para la prestación del Servicio de Radiodifusión por Suscripción por vínculo físico o radioeléctrico por parte de los Licenciarios cuyo territorio no supere los 80.000 habitantes, donde el servicio sea prestado únicamente por Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas, o bien cualquiera sea su número de habitantes, donde el Servicio de Radiodifusión por Suscripción mediante vínculo físico o radioeléctrico sea prestado por, al menos, un licenciario que posea a nivel nacional una cantidad total de abonados o suscriptores SUPERIOR a 700.000. El ingreso de los Licenciarios mencionados en el artículo 94 de la Ley N° 27.078 podrá ocurrir a partir del 1° de enero de 2018, sujetos a evaluación de ENACOM.

Análisis provisorio de la normativa relevada

A fin de realizar un mapa provisional de las políticas públicas emanadas por organismos institucionales a nivel nacional se ha realizado un recorte arbitrario pero representativo de la normativa elaborada para el sector de la economía social. Es posible observar que durante el período 2016 se promueven normativas orientadas al reconocimiento formal y la institucionalización del sector denominado en algunos casos economía social y en otros casos economía popular. Existen consideraciones entorno a las diferencias de apreciación que surgen de uno y otro término. En el primer caso tal y como señala Heller¹⁴, el término economía social fue definido en 1989 por la Comisión de Comunidades Europeas estableciendo que, una empresa pertenece a la economía social en tanto se fundamenta en los principios de solidaridad y participación. En cambio economía popular tal y como la define Coraggio¹⁵, se trata de una economía de supervivencia, su objetivo es la reproducción de la vida y su fuerza de trabajo en las mejores condiciones posibles que surgen de los sectores trabajadores ante las adversidades del sistema capitalista. Esta última noción resulta más afín a la presentada por la CTEP como demanda de reconocimiento ante el estado y que dio como resultado la normativa vinculada a la normativa de la ley 27.345 o la resolución 32/16.

Herramientas como el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y empresas Autogestionadas, el nomenclador de actividades comprendidas en el marco de regulación del sector, el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario integrados por un representante del Ministerio de Trabajo de la Nación, unx del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, un representante del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación y 3 representantes de organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas, son entidades que surgen como política pública con el objeto de organizar el reconocimiento institucional del sector para orientar a través de ellxs la canalización de los recursos asignados al sector.

En los hechos a pesar de la constitución del Consejo de la Economía Popular, la imposibilidad de dotar al sector de mecanismos de elección similares a los utilizados en las herramientas de agremiación sindical, dio como resultado el desconocimiento por parte de algunos sectores de esta suerte de dirección tripartita. La persistencia de canales de diálogo paralelos entre el estado y sectores no representados bajo esta entidad así lo demuestran, tanto así como la proliferación de entidades de segundo y tercer grado con características específicas, es decir federaciones y confederaciones de diversos tipos¹⁶.

¹⁴ Heller (2006)

¹⁵ Coraggio (2015)

¹⁶ Sosa(2017)

Por otra parte durante 2016 y 2017 se establece la continuidad de algunos programas sociales como el Ingreso Social con Trabajo, Construir Empleo o Programa de Crédito Fiscal con ciertas modificaciones que hacen notoria la reorientación de las mismas, a saber: el retiro paulatino de la condición de asociación para la percepción del beneficio y la indiferenciación de herramientas específicas de acompañamiento y financiación para el sector de la economía social o para empresas del sector privado.

En el caso del programa Ingreso Social con Trabajo se establece la continuidad del programa manifestando la adjudicación de un ingreso individual para la capacitación. En esta nueva etapa ya no es condición excluyente la asociación en una cooperativa de trabajo si bien se da una asociación de hecho a través de organizaciones sociales como forma de defensa colectiva de derechos, ya no es una política de promoción del estado. A su vez se amplía la incorporación de nuevas entidades que pueden ser participantes como unidades ejecutoras entre ellas las cooperativas de trabajo, asociaciones civiles, fundaciones y otros organismos de la sociedad civil. Estas entidades reciben financiamiento para la ejecución de diversas obras de carácter sociocomunitario. No se establecen prioridades para el ingreso de cooperativas como así tampoco herramientas específicas que permitan el desarrollo sustentable de las mismas en relación a empresas del sector privado mejor posicionadas en el mercado.

En el caso del programa Construir Empleo se establece la ampliación de los lineamientos de trabajo en actividades vinculadas al Mejoramiento Edilicio y Acondicionamiento Barrial para la mejora de habitabilidad y funcionalidad de espacios públicos y o comunitarios. Las entidades suscriptas al programa reciben financiamiento para la ejecución de diversas obras de carácter sociocomunitario. No se observan cambios sustanciales en los lineamientos para el programa, sin embargo la masificación del mismo tuvo como resultado una explosión de la herramienta y la suspensión del pago a miles de integrantes del programa. Como consecuencia de los reclamos del sector, el estado resolvió la permanencia de los mismos bajo la denominación “En Transición al Salario Social Complementario” hasta su total reasignación bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación¹⁷. En los hechos esta transición significa la continuidad en la percepción de los ingresos individuales y el desfinanciamiento de las entidades para el desarrollo de obras.

El Programa de Crédito Fiscal para la formación profesional se crea en abril de 2017. En sintonía con la reorientación discursiva de la gestión que retira paulatinamente elementos vinculados a la promoción del trabajo cooperativo y los sustituye por elementos vinculados a la capacitación individual para la reinserción en el mercado laboral. El programa no se trata de una herramienta diseñada exclusivamente para las organizaciones del sector cooperativo aunque las incluye. También está orientado a empresas del sector privado bajo el lema de responsabilidad social empresarial. Si bien prioriza el acceso de empresas con menos de 50 integrantes no establece diferenciación

¹⁷ MTESS. Comunicado del 17/2/2017.

alguna como así tampoco herramientas específicas que permitan el desarrollo sustentable de organismos cooperativos.

Otra de las medidas adoptadas por la gestión es la creación, en abril de 2017, mediante la resolución 201/17 del MTESS del programa de transición al Salario Social Complementario, orientado inicialmente a contener el egreso de lxs beneficiarios de la Línea 0 y 1 del Programa de Trabajo Autogestionado, o la percepción del ingreso individual bajo el programa Construir Empleo. Esto comporta una gran preocupación sobre todo para el sector de la economía social organizado en torno al movimiento de fábricas recuperadas, ya que en sus orígenes el Programa de Trabajo Autogestionado estuvo orientado exclusivamente a este sector como política integral de fortalecimiento. La desarticulación de dicho programa establece por lo menos una resistencia por parte de lxs trabajadorxs de las ERT entorno a la incertidumbre que genera la transición a un programa que establece transferencias a trabajadorxs “sin cooperativas”¹⁸.

La creación del SSC reconoce para el sector un componente similar al REPRO en el sector privado (Programa de Recuperación Productiva) que establece el pago de un SMVM por parte del estado durante 12 meses a trabajadores en relación de dependencia lo cual haría suponer que es una herramienta creada específicamente para el sector. Sin embargo luego bajo el decreto 304/2017 y Resolución 487/2017 de junio de 2017 se crea el programa Empalme bajo el cual se establece el egreso paulatino hacia el sector privado de integrantes de diversos programas de capacitación laboral sean estos AT, Desde el Barrio, Ellas Hacen, Entrenamiento para el Trabajo etc. Durante el proceso de inserción en empresas bajo relación de dependencia, el estado subsidia por 24 meses a las mismas por un monto equivalente al 50% del SMVM per cápita. En los hechos estas resoluciones implican una reorientación y transferencia de recursos hacia el sector privado en detrimento de herramientas de fortalecimiento al sector de la economía social.

Análisis comparativo: aspectos significativos de la gestión actual y la gestión anterior.

Según el informe elaborado por Gustavo Gamallo sobre elaboración de políticas públicas durante la gestiones del período kirchnerista comprendido entre 2003 – 2015 pueden identificarse 3 etapas: una primera etapa entre 2003 – 2007 de diagnóstico de la base social entre aquellas consideradas empleables e inempleables para la elaboración de políticas sociales focalizadas y una negativa a la universalización de los programas sociales. Un segundo periodo de meseta en la creación de empleo entre 2008 y 2009. Y un tercer período entre 2009 y 2015 de reorganización de los programas sociales con tendencia a la universalización. Durante las 3 etapas de este período se observa una relevancia creciente del rol del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con un

¹⁸ Hopp (2018)

discurso que va increyendo en las formas de revalorización del trabajo y la promoción del trabajo cooperativo, llegando incluso a ser una condición excluyente, la asociación obligatoria a una cooperativa, para la integración a diversos programas sociales como ser el PRIST AT conocido como Argentina Trabaja¹⁹..

Solo en año 2015 se aprobaron 2085 matrículas de cooperativas en INAES. La mayoría de ellas, cooperativas de trabajo por lo que cabe suponer una fuerte incidencia de la resolución 3026 bajo la cual era posible la creación de entidades cooperativas en el marco del programa Argentina Trabaja bajo régimen simplificado. En 2016 ese número descendió a 568 lo que implicó una baja en la cantidad de matrículas del 72%. En 2017, se aprobaron 543 matriculas. Los rubros de las mismas varían siendo en su mayoría cooperativas de trabajo, consumo y vivienda, provisión agropecuarios servicios públicos y federaciones. Ninguna de las cooperativas matriculadas es del rubro de seguros.

En lo concerniente al sector de fábricas recuperadas cabe destacar que según el último informe de Facultad Abierta, durante los últimos 17 años se han recuperado un total de 384 ERT ocupando un total de 15.525 trabajadorxs. Desde el inicio de la gestión de Mauricio Macri 19 de las ERT se encuentran totalmente paralizadas ante la imposibilidad de afrontar los costos de la producción, por ausencia de mercado para sus productos o cortes de servicios de electricidad o gas. Durante 2016 y 2017 se iniciaron 37 procesos de recuperación de empresas que afectan a 1240 trabajadorxs²⁰.

En relación al Microcrédito en septiembre de 2016 el valor de un préstamo era inferior o igual a \$90.720 ya que el SMVM era de \$7560. A la fecha de presentación del presente artículo según la resolución 3/2018 del MTESS el SMVM asciende a \$10.700 pesos con lo cual un microcrédito según la reglamentación de la ley 27.117 equivale a \$128.400 pesos. En 2014 el presupuesto asignado al IMFC fue de \$196.383.211. Luego en 2016 la asignación al Fondo para el financiamiento de la Economía Social dependiente de CONAMI fue de \$66.338.508. El presupuesto asignado para 2017 fue de \$131.108.584. Se observa aquí un claro descenso en los fondos asignados al sector que a pesar de haberse recompuesto durante 2017 no llega a alcanzar los niveles de 2014 sin contabilizar la inflación producida durante el transcurso de los dos ejercicios²¹.

Según la página web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en marzo de 2015 había más de 700 mil inscriptos en el Registro de Efectores Sociales bajo el régimen de Monotributo Social. No hay registros confiables de organismos nacionales que den cuenta de la cantidad de inscriptos durante los períodos 2016 y 2017. Según un artículo

¹⁹ Gamallo (2017, 8-10)

²⁰ Presentación del 6to informe sobre empresas recuperadas del Programa Facultad Abierta, 26/10/2018.

²¹ Arpe (2017)

publicado por La Nación en octubre de 2017²², de un total de 2.781.000 monotributistas, 581.000 personas se encuentran adheridas al régimen de Monotributo Social registrando una baja respecto del período 2015.

Conclusiones

Tal y como muestra este primer relevamiento de políticas públicas orientadas al sector, existe una continuidad en la tendencia al reconocimiento formal del sujeto de la economía social en los términos de creación de herramientas de registro de lxs mismxs. Simultáneamente existe una continuidad en relación al establecimiento de programas de subvención y o estímulo individual sin embargo, paulatinamente parece desvincularse de promoción del trabajo asociativo para reorientarse discursivamente a la formación profesional para la reinserción en el mercado laboral.

También existe una disminución en la asignación de recursos y herramientas específicas de acompañamiento para la financiación y fortalecimiento de las entidades cooperativas. Esto se manifiesta tanto en la disminución del presupuesto asignado para estas políticas teniendo en cuenta además la depreciación de la moneda ante el crecimiento de la inflación y la devaluación frente a la moneda estadounidense, pero también se expresa en la indiferenciación paulatina de políticas públicas orientadas indistintamente tanto a las entidades de la economía social como a organismos del sector privado.

Por último merece especial atención un hecho por demás significativo a saber: a pesar de la proliferación de herramientas virtuales promovidas por el Ministerio de Modernización en el marco de un proceso de modernización del estado, así como también la multiplicación de herramientas de registro elaboradas durante el período 2015 y 2016, resulta llamativo que la información suministrada en dichos registros no se encuentre sistematizada para la consulta pública, siendo este uno de los principales objetivos de la Ley de acceso a la Información Pública regulada por la ley 27.275 sancionada en enero de 2016. Un relevamiento del período 2017-2019 de la normativa producida orientada al sector permitirá realizar un análisis más exhaustivo e integral de la gestión.

Bibliografía

- Arpe Patricia y otrxs. “la experiencia de microcréditos del IMFC”. Revista Idelcoop nro 221, marzo 2017. Pags 120-138.
- Coraggio, J. El proceso de institucionalización jurídica de la economía social y solidaria en Argentina. Notas conceptuales y de procedimiento. Buenos Aires: UNGS, 2015.

²² Stang Silvia, Radiografía del monotributo: más de un tercio está en la categoría mas baja. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/2071901-radiografia-del-monotributo-mas-de-un-tercio-esta-en-la-categoria-mas-baja-y-solo-02-en-las-tres-mas-altas> (última consulta 28-10-18)

- Cusicanqui Rivera Silvia, Un mundo chi'xi es posible. Ensayos desde un presente en crisis. Tinta Limón, BsAs. 2016
- Gamallo Gustavo, El gobierno de la pobreza en la argentina de la posconvertibilidad, El ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Centro de Estudio para el cambio estructural. Septiembre 2017
- Gleizer Aaron, Ley de Cooperativas de Trabajo, una asignatura pendiente. Colaboraciones técnicas. CPCECABA. 2003.
- Grabois, J., Personería Social, perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación de lxs trabajadorxs de la economía popular. Universidad de Derecho. 2017.
- Heller, C. “El rol de la economía social para un nuevo modelo de país”, en: Revista del Instituto de la Cooperación nro 169, BsAs, 2006.
- Hopp, M. V. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. Ciudadanía. Revista de Políticas Sociales Urbanas N°2. Primer semestre 2018, pp. 113-142 [En línea]. Consultada el: 29-10-2018 URL: http://untref.edu.ar/sitios/ciudadanias/n2_dossier_art4.php
- Hudson, J. P.. “Políticas Públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un Análisis del programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012.” Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Instituto Gino Germani. 2016.
- Sosa, G., Matrículas de Cooperativas Aprobadas por INAES en 2015, 2016 y 2017. Revista Idelcoop nro 224, pags 187-211.