

La actualidad de la Economía Social en Argentina

Silvina Lais Puzino

Instituto Argentino de Economía Social (IAIES) (Argentina)

Introducción

Una realidad alternativa a la economía pública y de mercado ha surgido en Argentina en el siglo XX bajo los principios cooperativos y mutuales, complementándose en la actualidad con múltiples formas asociativas y de subsistencia no lucrativa. La economía social y solidaria se presenta entonces como una oportunidad para el desarrollo local, la inclusión y la lucha contra la pobreza. La misma necesita del apoyo del Estado para su regulación, apoyo y correcto funcionamiento, pero es una decisión política darle la importancia que merece en la agenda nacional.

Concepto de Economía Social

Actualmente en Argentina, el mismo concepto recibe dos denominaciones distintas pero que describen el mismo fenómeno de una economía abierta, participativa, democrática, sin fines de lucro y con el objetivo del bien común.

La **Economía Social** como parte de la Ciencia Económica, tiene como objeto de estudio la producción, distribución de bienes y prestación de servicios que necesita la comunidad y en especial el modo de satisfacer esas necesidades¹. La misma com-

1. Vallati, Jorge (2017). La Economía Social y su normativa. Cuadernos de Economía Social, año XV, N° 20, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES), Buenos Aires.

prende a las Cooperativas, Mutuales, Fundaciones, Consorcios de Propiedad Horizontal, Consorcios Vecinales, Proveedurías Sindicales, Clubes, etc.

La **Economía de Solidaridad**² es un proceso real en el que convergen las búsquedas de variados y múltiples sectores y grupos.

- Grupos populares y organizaciones de base, que se organizan solidariamente para hacer frente a sus necesidades y problemas.
- Personas de todos los grupos sociales que quieren desarrollar iniciativas empresariales de nuevo tipo, eficientes y que sean acordes con un sentido social y ético que se proponen establecer en sus actividades.
- Movimientos cooperativos, mutualistas y autogestionarios, que encuentran en la economía de solidaridad una nueva perspectiva y nuevos conceptos que llegan a potenciar sus experiencias.
- Organizaciones y movimientos ecologistas, que descubren que los problemas del medio ambiente son causados por formas económicas y de desarrollo insolidarias.
- Pueblos originarios que luchan por recuperar su identidad, y que encuentran en la economía solidaria una forma económica moderna en que se aplican y viven valores y relaciones sociales acordes con sus culturas comunitarias tradicionales.
- Empresarios que quieren compaginar eficiencia y solidaridad, y que aspiran a establecer en sus empresas modalidades armónicas de convivencia humana.
- Organizaciones no-gubernamentales que se proponen objetivos de desarrollo humano y social, y que aspiran a contribuir con nuevas iniciativas y experiencias a procesos de desarrollo local, alternativo, sustentable.
- Instituciones públicas y poderes locales preocupadas de los problemas de la pobreza y la desocupación, y que ven en la economía solidaria una manera eficaz de abordarlos.
- Instituciones religiosas que conciben la economía solidaria como una forma de hacer economía coherente con sus orientaciones espirituales y éticas, y como formas eficaces de generar espacios de desarrollo humano y social.
- Intelectuales de variadas disciplinas que buscan nuevas respuestas a los grandes problemas sociales de nuestra época, nuevas maneras de pensar el cambio social y el desarrollo, nuevos paradigmas conceptuales y nuevas relaciones entre la teoría y la práctica social.
- Economistas que toman conciencia de las limitaciones e insuficiencias de los marcos teóricos de su disciplina convencional.
- La economía de solidaridad es un nuevo enfoque conceptual, al nivel de la teoría económica, referido a las formas económicas cooperativas, autogestionarias y asociativas.

Los agentes de la economía social: clases, situación y perspectivas

Continuando con las nociones del apartado anterior, puede decirse que los agentes de la economía social se dividen entre el Estado y la autogestión.

El **Estado** representa la esfera pública que establece los nexos y las políticas públicas de promoción, apoyo y regulación de las entidades sociales y solidarias. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) es el organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social que ejerce las funciones que le competen al Estado en materia de desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual. Es la autoridad de aplicación del régimen legal cooperativo y mutual que tiene bajo su órbita facultades y atribuciones institucionales-corporativas exclusivas e intransferibles en materia de cooperativas y mutuales en todo el país, siendo su fin principal y superior una adecuada y oportuna promoción, desarrollo, fiscalización, y sanción de las mismas.

En cuanto a las entidades **cooperativas**, puede decirse que estas son asociaciones autónomas de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas.

En la Argentina, las **mutuales** se rigen por la ley N° 20.321 y por diversas resoluciones que dicta el órgano competente en la materia: el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, INAES. Las Mutuales son entidades sin fines de lucro, prestadoras de servicios, sostenidas por el aporte de sus asociados, actuando con seriedad y eficiencia de empresas, donde un grupo de personas asociadas libremente, bajo una forma legal específica, se reúne para solucionar problemas comunes, teniendo por guía la solidaridad y por finalidad contribuir al logro del bienestar material y espiritual de sus miembros.

Como impulso al sector el INAES entrega microcréditos, elabora programas coordinación de promoción, programas de ayuda financiera, entre otros. A mediados de 2018, lanzó un proceso de actualización nacional de datos de **cooperativas y mutuales**, por el cual todas esas instituciones deberán actualizar determinada información ante dicho organismo. El titular del INAES, Marcelo Collomb, planteó que lo que se intenta es tener un padrón actualizado y sobre todo depurado, para transparentar la gestión y el sistema de cooperativas. *“Hay un padrón inflado y queremos regularizar al sector, porque hay muchas cooperativas y mutuales que en la realidad hoy no están funcionando, y que hay que ver bien en qué situación están para no desvirtuar al sector”*³.

3. Diario Clarín. Iniciativa oficial. Cooperativas y mutuales: el gobierno lanza un censo para depurar el sector. Sección Economía, 13 de abril de 2018.

Collomb declaró que hay muchas cooperativas de crédito que generan sospechas, lo mismo algunas cooperativas de trabajo, que fueron usadas por gobiernos o municipios para bajarles programas sociales. Hay otras que directamente son mesas de dinero, sin control de los socios ni del Estado.

Se establecerán mecanismos de control que permitirán intercambiar información con otros organismos del Estado, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) o el Banco Central, para detectar rápidamente alguna anomalía. Al momento se registran 30.000 cooperativas activas y 12.000 en proceso liquidatorio.

Según el INAES, este es un proceso que se realiza articuladamente con el Ministerio de Modernización y que va a permitir que cada cooperativa y mutual cuente con un legajo electrónico único. Los datos del sector que maneja el INAES son estos:

- Se calcula que hay 38.500 cooperativas y 5.700 mutuales.
- Las Cooperativas agropecuarias facturan más de 9.000 millones de dólares por año y sus exportaciones superan los 4.500 millones de dólares anuales.
- En Argentina 1 de cada 2 personas recibe un servicio o producto provisto por una cooperativa o mutual.
- Las cooperativas de Servicios Públicos proveen de energía a 2.405.780 usuarios.
- Más del 80 por ciento del tendido eléctrico rural es cooperativo.
- 7.000.000 de personas reciben energía provista por una cooperativa.
- Las mutuales brindan el servicio de salud a más de 2.500.000 de asociados en el país.
- Mas del 40 por ciento de la prestación del servicio de salud privada es absorbida por mutuales.

Políticas públicas y estructuras de apoyo a la economía social

Algunas políticas socio-productivas hasta 2015, impulsaron la conformación de cooperativas de trabajo como propuesta de inclusión social de los sectores marginados del mercado, pero nunca quedaron establecidas -ni explícita ni implícitamente- intenciones futuras de impulsar al cooperativismo como modelo contrahegemónico o propositivo para la sociedad en su conjunto. El impulso a la formación de cooperativas fue coyuntural, un paliativo emergente para generar puestos de trabajo y el sostenimiento del formato cooperativo fue más operativo que valorativo. El Estado, si verdaderamente se propusiese impulsar el modelo cooperativo, debe hacerlo fuertemente a través de la educación formal, modificar la currícula desde los niveles iniciales a los universitarios.

Las cooperativas en construcción han nacido débiles en cuanto a la autonomía de trabajo y decisión participativa y democrática de sus asociados. Quedaron dependientes de un Estado que le siga dando un trabajo, un 'salario' al tiempo que capacitación; es decir, dependiendo de la voluntad política y presupuestaria de los gobiernos de turno. Por eso entendemos que los acuerdos como los alcanzados por el INAES con Fecootra, Cooperar o con la Comisión Nacional de Cooperativas de Trabajo, así como otras instituciones vinculadas con el movimiento cooperativo de la Argentina posibilitarían un sostén necesario para dar continuidad a las cooperativas gestadas por el Estado.

Si el Estado se propone a futuro destinar fondos para impulsar cooperativas consideramos conveniente que los mismos sean gestionados desde el seno del propio movimiento cooperativo.

La Argentina, históricamente y en el presente, posee un vigoroso movimiento cooperativista que quedó relegado y fuertemente combatido en los años de la Dictadura Cívico Militar y en los '90 con las políticas neoliberales. Es un modelo alternativo por revalorizar y nada insignificante, mucha experiencia de crecimiento consciente "de abajo hacia arriba"; no vemos conveniente replicarlo como un mero recurso de forma sin contenido. La cooperativa no es una manera de agruparse sino un sistema solidario de construcción colectiva, es decir, una cultura.

Cuando el Estado habla de políticas públicas que impulsan "otra economía" o una "economía alternativa" no se refiere a acciones concretas de cambio de sistema, sino que dichas políticas son pensadas y destinadas a un solo sector de la sociedad: los vulnerables o excluidos; no fueron concebidas teniendo en cuenta a la sociedad en su conjunto. Dichas políticas sostienen el modelo de producción capitalista como central y abren, en el mejor de los casos, una vía paralela o secundaria para quienes no acceden de manera directa al núcleo central del sistema. Pero decimos que, más allá de esta situación, es menester proponer algunas ideas que reviertan esta divisoria económico-social de modo que las cooperativas ya constituidas desde el Estado contribuyan a consolidar una alternativa sólida de cambio⁴.

Perspectivas: El presidente del INAES, Marcelo Collomb, junto al presidente Cooperar y actual titular de la ACI, Ariel Guarco, participaron de la apertura del taller sobre Políticas Públicas, donde se debatió sobre las normas que contribuyen al desarrollo del movimiento, y la relación entre el Estado y las cooperativas en el marco de los nuevos desafíos globales.

En su intervención, Collomb apuntó tres ejes fundamentales que el movimiento debe fortalecer en función de los desafíos globales; la "integración para fortalecer la

4. García, Inés Liliana (2018). Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en la Argentina. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Realidad Económica, N° 315, Año 47.

institucionalidad de las entidades, la defensa de la identidad cooperativa sobre los aspectos formales y cómo las cooperativas ven al mundo desde la ética de la solidaridad”. Collomb insistió en la importancia del rol del asociativismo en la vida diaria, donde “las cooperativas ayudan a luchar contra la pobreza”. Asimismo, el titular del INAES subrayó el trabajo que realiza el organismo para el desarrollo del movimiento, haciendo hincapié en la relación y el trabajo en conjunto.

Por su parte, Ariel Guarco instó al movimiento cooperativo a pedirle a los Estados que tomen en consideración los documentos internacionales que se expresan en relación a la generación de las políticas públicas. Sobre el tema, Guarco leyó un documento presentado en Naciones Unidas en el que se señala que “las cooperativas están en una posición única para ayudar a promover la agenda 2030”⁵.

Marco legal y normativo

El modo de involucramiento de la Economía Social en las decisiones y acciones públicas depende de su reconocimiento político y de su interacción con los actores públicos implicados en la creación y formulación de las políticas públicas. Ambos son aspectos clave para generar condiciones que permitan el desarrollo de las organizaciones, fortaleciendo su capacidad para contribuir a la generación de empleo e inclusión social y su participación en ámbitos de co-construcción y co-producción dirigidos a promover el desarrollo de los territorios. El reconocimiento político supone la adopción de normas -constitucionales, legislativas y ministeriales- e instituciones públicas que: recogen explícitamente la identidad diferenciada de estas organizaciones y garantizan su igualdad de oportunidades en relación a otras formas organizativas; reconocen la capacidad y libertad de estas organizaciones para operar en cualquier sector de actividad económica y social; conciben a estas organizaciones como agentes co-decisores y co-ejecutores de las políticas, reconociendo su condición de interlocutor en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes intervenciones públicas⁶.

Ninguna de las formas jurídicas de la Economía Social se encuentra mencionada en la Constitución Nacional, aunque las cooperativas y, en algunos casos, las mutuales se encuentran incluidas en las constituciones de la mayor parte de las provincias y en la legislación nacional y provincial. La ley 20.337 de cooperativas y la ley 20.321 de entidades mutuales, ambas del año 1973, reglamentan la creación, funcionamien-

5. INAES. Estado y cooperativas frente a los desafíos globales. 26 de octubre de 2018. www.inaes.gob.ar

6. Castela Caruana, María Eugenia (2013). La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio: alcances y perspectivas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

to, disolución y liquidación de estas organizaciones. El movimiento cooperativo ha planteado la necesidad de modificar esta ley, propiciando la sanción de leyes especiales que, sin alterar su marco común, contemplen la realidad económica actual y las peculiaridades de las diversas formas cooperativas⁷. Sin embargo, los principales problemas del sector no provienen de las limitaciones de la ley, sino del desfavorable contexto económico y social de los últimos 30 años y de la existencia de otras normas generales que discriminan a las entidades cooperativas o no consideran su particular naturaleza (especialmente en las áreas de prestación de servicios públicos, de telefonía celular, de servicios financieros, entre otros)

Cabe señalar que, en el caso de las cooperativas de trabajo, la ausencia de un marco normativo específico vulnera desde diferentes dimensiones su seguridad jurídica y, consecuentemente su sustentabilidad económica. Aunque la ley 20.337 jerarquiza el vínculo entre la cooperativa y el asociado y la Resolución INAES 183 de 1992 establece que no existe relación de dependencia entre las partes, las normas de verificación y regulación de los órganos administrativos como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dejan abierta la posibilidad de que, ante una situación dudosa, se considere que existe relación laboral entre las partes (artículo 2 de la Resolución ANSES 784 de 1992). Asimismo, presumiendo el fraude laboral, el Decreto 2.015 de 1994 del Poder Ejecutivo Nacional establece que no pueden funcionar "...cooperativas de trabajo que, para el cumplimiento de su objeto social, prevean la contratación de los servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados." La Resolución INAES 1.510 de 1994 enumera algunas de las actividades consideradas en el decreto anterior: agencia de colocaciones, limpieza, seguridad, distribución de correspondencia y servicios eventuales (reafirmadas por el artículo 4 de la ley 25.250)

Acerca de las cooperativas constituidas a partir de la recuperación de empresas en quiebra, la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) busca construir consensos para lograr un marco normativo que regule estos procesos ya que, en la actualidad, la situación de cada cooperativa o empresa recuperada está condicionada por la figura que le otorga el usufructo de la fábrica, la etapa de reivindicación por la que atraviesa y el Movimiento social al que pertenece. En el año 2011, el Congreso Nacional reformó la ley de Concursos y Quiebras con la intención priorizar la continuidad de la empresa en manos de los trabajadores en la etapa de convocatoria bajo la forma de cooperativa de trabajo. Otro componente central de la Economía Social es el de las asociaciones civiles", regidas principalmente por algunas normas del Código Civil (artículo 34 al 50) y por un amplio conjunto de resoluciones de los organismos oficiales de contralor de cada provincia. Estas disposiciones de tipo general resultan

7. Vuotto, M. (2007). Las Cooperativas Agropecuarias. Situación actual y desafíos.

insuficientes ante la realidad compleja y multifacética de las asociaciones civiles y conducen a interpretaciones de los casos de manera individual, adicionando nuevas reglas, provenientes de la jurisprudencia emanada de sedes judiciales o administrativas. Aunque existe consenso con respecto a la naturaleza no lucrativa de las asociaciones y estas pueden desarrollar actividades económicas para su autofinanciamiento -en la medida que sus ingresos se apliquen al propósito de la entidad-la legislación actual restringe la realización de actividades económicas. Existe un proyecto de ley nacional de asociaciones civiles, presentado en diversas ocasiones en el Congreso de la Nación". que tiene entre sus finalidades uniformar los criterios jurídicos aplicados por los organismos de control y fiscalización de las personas jurídicas de cada Provincia respecto a la constitución y las normas de funcionamiento de las asociaciones civiles. Entre sus principales aportes se encuentra la definición de parámetros dentro de los cuales debe interpretarse cuando el objeto de constitución y funcionamiento de las Asociaciones es de bien común.

Por ejemplo, las cooperativas no tienen ventajas relevantes en materia tributaria. A nivel nacional, se encuentran exentas de la aplicación del Impuesto a la Ganancia sobre las utilidades que distribuyen entre sus socios (artículo 20 de la ley 20.628 y modificatorias) y, en algunas provincias, están exentas de impuestos más específicos como Sellos e Ingresos Brutos. En contraposición, las cooperativas aportan el 5% de sus excedentes repartibles (artículo 42 de la ley 20.337) y el 2% de su capital cooperativo (ley 23.427) al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa. Además, la tributación de las cooperativas ha estado históricamente definida por la coyuntura y las necesidades fiscales del Estado. 1.2 Normas generales En el contexto de crisis de inicios de la década de 2000, el primer programa vinculado con la ES promovido por el gobierno nacional, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", se dirigió a emprendimientos productivos integrados por personas en situación de vulnerabilidad apoyándose en tres instrumentos de intervención: subsidios, capacitación y microcréditos. Durante los años 2004 y 2008, fueron promulgadas tres leyes complementarias a fin de consolidar y extender el desarrollo de los emprendimientos apoyados por este Plan

Estas leyes forman parte del reconocimiento institucional y apoyo público que recibe la ES: la ley 25.865 de 2004 de creación del Monotributo Social, la ley 26.117 de 2006 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social y la ley 26.355 de 2008 de Marcas Colectivas. Estas tres leyes fueron propuestas por la Dra. Alicia de Kirchner, actual ministra del Ministerio de Desarrollo Social, en su paso por el Senado de la Nación.

Monotributo Social: en el año 2004, se promulgó la ley 25.865 estableciendo un régimen tributario transitorio para los asociados de cooperativas de trabajo proveedoras del Estado y de sus organismos descentralizados. Su objetivo era regularizar la situación laboral de quienes, a través de programas nacionales, constituían coopera-

tivas de trabajo para la realización de tareas provistas por el Estado. La implementación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” planteó la necesidad de extender los beneficios de este régimen a integrantes de emprendimientos promovidos por este plan.

Conclusiones

Luego de este análisis de la Economía Social en Argentina, pude concluirse que el actor principal para el cambio es una Sociedad Civil organizada en la defensa de sus derechos, adaptándose a una diversidad de escenarios posibles e identificando claramente los factores negativos para el desarrollo de sus futuras generaciones. Un estado de conciencia avanzado es el que debe guiar su accionar, tanto en el ámbito político como el económico y social. Sus herramientas fundamentales se centran en un consumo racional y sustentable dentro de un mercado justo que genere el menor impacto ambiental posible.

El asociativismo, la integración y el respeto por el otro son los instrumentos necesarios en el marco de una acción política inclusiva⁸. En consecuencia, la búsqueda de una economía solidaria, expandida junto a un avance tecnológico positivo, otorgaría la esperanza de un cambio real, necesario y duradero, que reconstruya tantos años de evolución.

8. Puzino, Silvina Lais (2017). El Príncipe Supermoderno. Cuadernos de Economía Social Cuadernos de Economía Social, año XV, N° 20, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES), Buenos Aires.

Referencias Bibliográficas

- Castelao Caruana, María Eugenia (2013): La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio: alcances y perspectivas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Diario Clarín (2018): Iniciativa oficial. Cooperativas y mutuales: el gobierno lanza un censo para depurar el sector. Sección Economía, 13 de abril de 2018.
- García, Inés Liliana (2018): Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en la Argentina. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Realidad Económica, N° 315, Año 47.
- INAES (2018): Estado y cooperativas frente a los desafíos globales. 26 de octubre de 2018. www.inaes.gob.ar
- Migliaro, Luis Razeto. ¿Qué es la Economía Solidaria? www.luisrazeto.net
- Puzino, Silvina Lais (2017): El Príncipe Supermoderno. Cuadernos de Economía Social Cuadernos de Economía Social, año XV, N° 20, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES), Buenos Aires.
- Vallati, Jorge (2017): La Economía Social y su normativa. Cuadernos de Economía Social, año XV, N° 20, Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES), Buenos Aires.
- Vuotto, Mirta. (2007): Las Cooperativas Agropecuarias. Situación actual y desafíos.