



N° 219 - Julio 2016

Edición cuatrimestral

ISSN 0327 - 1919

Número de Propiedad Intelectual 5294009

Queda hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723

revista@idelcoop.org.ar - www.idelcoop.org.ar/revista

latindex

Indexada en Latindex

# revista Idelcoop 219

Instituto de la Cooperación  
Fundación de Educación, Investigación  
y Asistencia Técnica - Idelcoop

**Propietario:** Instituto de la Cooperación. Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica - IDELCOOP

**Director:** Angel Petriella (Presidente de Idelcoop)

**Editor:** Daniel Plotinsky (Idelcoop)

#### Comité editorial:

Marcelo Barrera (Universidad Nacional de Buenos Aires)

Gabriela Buffa (Alianza Cooperativa Internacional)

María Eleonora Feser (Universidad Nacional de Moreno)

Pablo Imen (Idelcoop)

Valeria Mutuberría Lazarini (Centro Cultural de la Cooperación)

Gabriela Nacht (Centro Cultural de la Cooperación)

Jorge Testero (Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos)

Luis Wainer (Universidad Nacional de Avellaneda)

Paula Aguilar (Instituto de Investigaciones Gino Germani)

Martín Cortes (Universidad Nacional General Sarmiento)

#### Comité asesor cooperativo:

Hugo Cabrera (Argentina - Cooperativa Obrera Gráfica Campichuelo Ltda.)

Rubén Cédola (Argentina - Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos)

Edgardo Form (Argentina - Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos)

Ariel Guarco (Argentina - Confederación Cooperativa de la República Argentina)

Carlos Heller (Argentina - Banco Credicoop Cooperativo)

Juan Carlos Junio (Argentina - Centro Cultural de la Cooperación)

José Orbaiceta (Argentina - Instituto de Promoción de la Economía Solidaria)

Carlos Panunzio (Argentina - Banco Credicoop)

Plácido Peñarrieta (Argentina - Cooperativa Chilavert Artes Gráficas)

Reynaldo Pettinari (Argentina - Banco Credicoop)

**Asistente editorial:** Ana Laura López

**Asistente de redacción:** Daniela Portas

#### Comité académico:

Juan Carlos Amigo (Argentina - IADE Realidad Económica)

Juan Fernando Álvarez (Colombia - Centro de Investigación Documentación e Información de la Economía pública, social y solidaria de Colombia)

Rubén Bozzo (Argentina - Fundación Banco Credicoop)

José Luis Coraggio (Argentina - Universidad Nacional de General Sarmiento)

Alfredo García (Argentina - Banco Credicoop)

Gabriel Fajn (Argentina - Universidad Nacional de Buenos Aires)

María Eleonora Feser (Argentina - Universidad Nacional de Moreno)

Pablo Imen (Argentina - Idelcoop)

Juan Pablo Martí (Uruguay - Universidad de la República)

Valeria Mutuberría Lazarini (Argentina - Centro Cultural de la Cooperación)

Adela Plascencia (Argentina - Universidad Nacional de Luján)

Daniel Plotinsky (Argentina - Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito)

Grisel Reyes Nuñez (Puerto Rico - Instituto de Cooperativismo de la Universidad de Puerto Rico)

Alejandro Rofman (Argentina - Universidad Nacional de Buenos Aires)

Marcelo Ruiz (Argentina - Universidad Nacional de Río Cuarto)

Andrés Ruggeri (Argentina - Universidad Nacional de Buenos Aires)

Federico Schuster (Argentina - Universidad Nacional de Buenos Aires)

Alfredo Serrano Mancilla (España - Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica)

Mirna Elizabeth Gutiérrez Sojo (Venezuela - Cooperativa de Trabajadores y Trabajadoras de las Redesocioculturales)

Mirta Vuotto (Argentina - Universidad Nacional de Buenos Aires)

Fernando Aldo Lagrave (Argentina - Universidad Nacional de Río Cuarto)

**Diseño:** Nadia De Cinti

El contenido de los artículos firmados es responsabilidad de sus autores, y no refleja necesariamente la opinión de la dirección de la Revista.

Los artículos pueden ser reproducidos, citando a Revista Idelcoop como fuente de origen.



Instituto de la Cooperación  
Fundación de Educación, Investigación  
y Asistencia Técnica - Idelcoop

**Consejo de Administración**

**Presidente:** Angel Petriella

**Secretario de Actas:** Reynaldo Luis Pettinari

**Tesorero:** Horacio José Giura

**Consejeros:** Pablo Imen, Carlos Pannunzio, Horacio Alberto López, Jorge Carlos Testero, Juan Torres, Rafael Nicolás Massimo, Rubén Néstor Bozzo.

**Director:** Pablo Imen

Montevideo 431 - Piso 7° (C1019ABl)

Ciudad de Buenos Aires - Argentina

Tel: (011) 5077-8041

[www.idelcoop.org.ar](http://www.idelcoop.org.ar)



/Idelcoop



@Idelcoop

El Instituto de la Cooperación –Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica– es una entidad civil, sin fines de lucro, creada por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos de la Argentina, con el objeto de promover, realizar y estimular la educación y capacitación cooperativa y los estudios e investigaciones destinados al adelanto y difusión de la doctrina cooperativa, de su práctica y de las ciencias y técnicas vinculadas a ella. Inició sus actividades el 12 de octubre de 1973.

El 6 de junio de 1974, se publica el primer número de la Revista del Instituto de la Cooperación (IDEL-COOP), órgano de expresión del mismo, síntesis de las distintas actividades de investigación y docencia. Centrada en la búsqueda en el terreno teórico-práctico de avances en el Movimiento Cooperativo y popular, se propone ser expresión de las experiencias sobre la participación popular e instrumento de polémica y reflexión teórica en Latinoamérica, desde una concepción del Cooperativismo como una práctica social de los pueblos para la independencia y transformación de la sociedad.

Desde esta publicación, se trata de sensibilizar a los dirigentes cooperativos sobre temas de trascendencia para los argentinos y latinoamericanos, se intenta reflexionar teóricamente sobre los problemas de nuestras sociedades y el accionar de las cooperativas, vinculando la satisfacción de las necesidades de los miembros de las cooperativas con la necesaria proyección comunitaria y de compromiso popular con las transformaciones necesarias para asegurar la definitiva independencia económico-social.

# índice

## 219

**EDITORIAL** ■ Pág. 5

**REFLEXIONES**  
Y DEBATES

**COOPERATIVISMO Y ECOLOGÍA EN LA VILLA 21, CUENCA MATANZA-RIACHUELO**  
ACERCAMIENTO POLÍTICO ECOLÓGICO AL CONFLICTO AMBIENTAL  
Pág. 11 ■ LEANDRO RUBERTONE

**LA EQUIDAD EN SUS LABERINTOS**  
EVOLUCIÓN DE LAS CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS EN EL COMERCIO JUSTO  
Pág. 23 ■ RODRIGO FERNÁNDEZ MIRANDA

**CONTEXTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL TURÍSTICA EN CHIAPAS, MÉXICO**  
LA SOCIEDAD DE PRODUCCIÓN RURAL DE UNINAJAB COMO ALTERNATIVA SOCIOECONÓMICA  
Pág. 45 ■ DR. AGUSTÍN ÁVILA ROMERO

**OBSERVACIONES A “EL PROBLEMA DEL CAPITAL EN LAS COOPERATIVAS”**  
Pág. 63 ■ ALFREDO T. GARCÍA

**DEL COOPERATIVISMO DE COMPLEMENTACIÓN AL COOPERATIVISMO DE TRANSFORMACIÓN**  
GESTIÓN, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y RENTABILIDAD NECESARIA PARA UNA ECONOMÍA  
ALTERNATIVA  
Pág. 76 ■ LUIS HUGO BUSSO

**INNOVACIÓN SOCIAL COOPERATIVA, UNA ALTERNATIVA PARA LA SUPERACIÓN DEL SISTEMA  
CAPITALISTA**  
Pág. 87 ■ YUNIER HECHAVARRÍA AGUILERA

**LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ECONOMÍA SOCIAL**  
Pág. 103

**LA REPRODUCCIÓN SOBRE LA MESA. TRABAJO Y CONSUMO DESDE LA PERSPECTIVA DE  
GÉNERO EN LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**  
Pág. 107 ■ MONTSERRAT MIÑO

**ATRAVESAR LA POLÍTICA CON “LAS GAFAS DE GÉNERO”**  
ENTREVISTA A GISELA WILD, PRESIDENTA DEL COMITÉ DE EQUIDAD DE GÉNERO DE COOPERAR  
Pág. 129 ■ ANA LAURA LÓPEZ

**DOSSIER**

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO  
EN LA ECONOMÍA SOCIAL

## EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS

### RED METALÚRGICA COOPERATIVA

APORTES PARA PENSAR EL TRABAJO EN RED

Pág. 141 | VERÓNICA CORTIÑAS, SILVINA KORNTZ, RUBEN MATOS, AYLÉN PEREZ PENAS Y FEDERICO SAGE

### REVISTA ACCIÓN Y SU MEDIO SIGLO DE EXISTENCIA

Pág. 153 |

## EDUCACIÓN Y COOPERATIVISMO

### PROGRAMA DE COOPERATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL EN LA UNIVERSIDAD

DESARROLLANDO VÍNCULOS ENTRE LA UNIVERSIDAD Y LAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Pág. 167 | LIC. MARÍA ESTELA LAURITTO

## HISTORIA DEL COOPERATIVISMO

### LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR Y LAS COOPERATIVAS ALGODONERAS

ANÁLISIS DE UNA RELACIÓN DE UTILIDADES (1976-1983)

Pág. 177 | LEANDRO EDUARDO MOGLIA

## RESEÑAS

### HACER JUNTOS(AS). DINÁMICAS, CONTORNOS Y RELIEVES DE LA POLÍTICA COLECTIVA

Pág. 199 | VALERIA MUTUBERRÍA LAZARINI

## NORMATIVA

LA CONTINUIDAD DE LA EMPRESA POR SUS TRABAJADORES EN EL MARCO DEL JUICIO DE QUIEBRA  
EL CASO DE LA COOPERATIVA DE TRABAJO VULCANO LTDA.

Pág. 207 | PABLO GODOY Y LUCIANA MARTÍN

### ECONOMÍA SOCIAL EN CONSTRUCCIÓN

PERSPECTIVAS Y DEMANDAS SOCIALES EN LA LEGISLACIÓN RECIENTE (ARGENTINA, 2003-2015)

Pág. 216 | LAURA ROSARIO BLASCO Y ARIEL OSCAR GARCÍA

## DOCUMENTOS Y DECLARACIONES

### MEMORIA Y COMPROMISO

DECLARACIÓN DEL IMFC POR EL 40° ANIVERSARIO DEL GOLPE CÍVICO MILITAR | 243

### CIRCULAR C.C. N° 1663

HOMENAJE AL 206° ANIVERSARIO DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO | 245

DECLARACIÓN DEL IMFC POR EL 94° DÍA INTERNACIONAL DE LAS COOPERATIVAS | 247

DECLARACIÓN DEL IMFC EN EL BICENTENARIO DE LA DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA | 249

Descargá todos los artículos en [www.idelcoop.org.ar/revista](http://www.idelcoop.org.ar/revista)

# Economía social en construcción

## Perspectivas y demandas sociales en la legislación reciente (Argentina, 2003-2015)

LAURA ROSARIO BLASCO<sup>1</sup> Y ARIEL OSCAR GARCÍA<sup>2</sup>

### Resumen

*El objetivo de esta investigación consiste en analizar los principales considerandos en torno al anteproyecto de Ley Federal de Economía Social propuesto desde el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), discutidos durante 2015. Para ello, se ha planteado un estudio comparativo a partir de la indagación sobre iniciativas como la de Federación de Asociaciones de Microcrédito y Economía Social de Argentina (FAMESA) y de leyes subnacionales sancionadas en las provincias de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y Santa Fe. La selección de las citadas normativas y/o anteproyectos obedece a que en los mismos se evidencian diferentes perspectivas de ESS, actualmente identificables en relación al alcance, actores y objetivos de este sector. Actores que, por otra parte, van mutando en el devenir de la historia en función de los escenarios económicos, sociales y culturales que inciden constantemente en su capacidad de intervención. Esta dinámica implica también la adecuación de normativas que consoliden y promuevan la ESS con sus distintos actores.*

**Palabras clave:** Economía Social y Solidaria, institucionalidad, legislación, participación, demandas sociales

---

### Resumo

***Economia Social em construção. Perspectivas e Demandas Sociais na Legislação Recente (Argentina, 2003-2015)***

*O objetivo desta pesquisa é analisar as principais recitais em todo o primeiro projecto da Lei Federal sobre a economia social proposto pelo Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) e discutido durante 2015. Para este fim, é proposto um estudo comparativo sobre iniciativas como a Federación de Asociaciones de Microcrédito y Economía Social de Argentina (FAMESA) e leis subnacionais passaram nas provincias de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos e Santa Fe. A seleção daqueles leis e /ou ante-projectos devido a diferentes perspectivas sobre o mesmo ESS,*

Artículo arbitrado

Fecha de recepción:  
25/04/2016

Fecha de aprobación:  
27/05/2016

---

Revista Idelcoop, N°  
219, *Economía social en construcción. Perspectivas y demandas sociales en la legislación reciente (Argentina, 2003-2015)*, julio de 2016.

ISSN 0327 1919. P. 216 -  
239 / Sección: Normativa

---

<sup>1</sup> Docente de UNSAM - Maestría en Economía Solidaria.

<sup>2</sup> CEUR CONICET- Investigador adjunto. Correo electrónico: arielgarcia@conicet.gov.ar.

*actualmente identificáveis em relação ao âmbito, atores e objetivos deste sector são evidentes. Atores, por outro lado, têm ido mudando no curso da história em termos de cenários econômicos, sociais e culturais que afetam constantemente a sua capacidade de intervenção. Essa dinâmica implica também a adequação dos regulamentos que fortalecer e promover o ESS com seus diversos públicos interessados.*

**Palavras-chave:** *Economia Social e Solidaria, Instituições, Legislação, Participação, Demandas Sociais*

---

*Abstract*

***Building a social economy. Social demands and perspectives in recent legislation (Argentina, 2003-2015)***

*The aim of this research is to analyze the main recitals around the first draft of Federal Law on Social Economy proposed from the Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) and discussed during 2015. This has been raised a comparative study from the inquiry into initiatives such as the Federación de Asociaciones de Microcrédito y Economía Social de Argentina (FAMESA) and sub-national laws passed in the provinces of Rio Negro, Mendoza, Entre Rios and Santa Fe. The selection of those regulations and/or ante-projects due to different perspectives on the same ESS, currently identifiable in relation to scope, actors and objectives of this sector are evident. Actors, on the other hand, are changing in the course of history in terms of economic, social and cultural scenarios that constantly affect their ability to join in. This dynamic also implies the adequacy of regulations that strengthen and promote the ESS with its various stakeholders.*

**Keywords:** *social and solidarity economy, Institutionalality, Legislation, Participation, Social Demands*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación consiste en analizar los principales considerandos en torno al anteproyecto de Ley Federal de Economía Social propuesto desde el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)<sup>3</sup> para la discusión en foros durante 2015. Para ello, se ha planteado un estudio comparativo a partir de la indagación sobre iniciativas como las de Federación de Asociaciones de Microcrédito y Economía Social de Argentina (FAMESA)<sup>4</sup> y de leyes subnacionales sancionadas en las provincias de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y Santa Fe. La finalidad de la investigación radica en conocer la potencialidad y desafíos de una legislación nacional que consolide y promueva a sujetos, relaciones y emprendimientos enmarcados en los valores consensuados por el conjunto de actores que integran el sector de la Economía Social y Solidaria (ESS).

La diversidad de actores participantes del campo de la ESS se refleja en una multiplicidad de definiciones en torno a la misma, la cual desde la perspectiva que aquí se asume constituye un campo en construcción. Entre las variadas definiciones disponibles para dicha noción, aquí se considera especialmente la propuesta por Caracciolo y Foti,<sup>5</sup> para quienes la Economía Social implica una forma social del trabajo autogestiva (individual, familiar, asociativa o comunitaria) sin presencia de trabajo asalariado. A su vez, las autoras la entienden como *solidaria*, en tanto sus relaciones y prácticas intrínsecas a la organización de los emprendimientos se sustentan en los preceptos de justicia y equidad.

En la posconvertibilidad, esta “otra economía” ha tomado una relevancia considerable en Argentina y la región latinoamericana, tanto por las condiciones materiales, como por sus correlativas formas de conciencia que discuten la lógica del lucro que caracteriza el sistema económico capitalista.<sup>6</sup> Desde la crisis de 2001-2002, en Argentina han surgido múltiples experiencias enmarcadas en la ESS, desde cooperativas de trabajo –entre ellas, las empresas recuperadas o las surgidas a partir de programas estatales como el PRIS (Programa de Inversión Social, lanzado en el 2009 con el objetivo de conformar cooperativas de trabajo

<sup>3</sup> Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el INAES busca fomentar el desarrollo, la educación y la promoción de la acción cooperativa y mutual en Argentina a partir de la asistencia técnica, económica y financiera a entidades. Asimismo, capacita dirigentes y grupos sociales a fin de satisfacer las necesidades de los sectores vulnerables mediante la ejecución de políticas de generación de empleo y de desarrollo económico regional.

<sup>4</sup> FAMESA surge en 2014 y es una entidad de segundo grado que representa a más de 30 organizaciones sociales. Su finalidad es profundizar la promoción y desarrollo de la ESS, consolidar a las organizaciones, desarrollar mercados populares y propender a la igualdad de la mujer y la participación joven. Asimismo, busca fortalecer y generar articulaciones regionales a partir de la identificación de las realidades en cada territorio.

<sup>5</sup> Caracciolo y Foti (2015), 1.

<sup>6</sup> Hintze (2011), 31-52.

para la realización de pequeña obra pública municipal) y el PRIST (Programa de Ingreso Social con Trabajo, como Argentina Trabaja y Ellas Hacen)–, hasta una significativa cantidad de emprendimientos productivos de bienes y servicios, algunos de los cuales fueron originados en los clubes del trueque y en las asambleas barriales. Más de una década después, algunos de ellos han ido derivando en ferias barriales, asociaciones de feriantes, redes de comercio justo y consumo responsable, asociaciones de consumidores solidarios y comercializadoras solidarias, etc.<sup>7</sup> Desde mediados de la década de 2000, también cabe destacar la decisión del Poder Ejecutivo de incrementar el compra estatal a la ESS mediante regímenes especiales o el surgimiento de dispositivos estatales que atendieran las demandas de sectores vulnerables.<sup>8</sup> Asimismo, se expandieron proyectos centrados en la formación de valores solidarios y dirigidos a la capacitación en oficios, técnicas y saberes (programas de capacitación, bachilleratos y universidades populares, escuelas de gestión social, entre otras formas).

A pesar de los referidos avances en la vinculación entre políticas públicas y organizaciones de la ESS, no se ha alcanzado un nivel de autonomía financiera en el común de sus emprendimientos, aun a pesar de haber expandido los rubros de actividad. En este contexto, su relación con las empresas con fines de lucro se entabla en tanto proveedor y demandante. Por consiguiente, los emprendimientos asociativos se exponen a las crisis recurrentes que caracterizan al modo de producción capitalista. Esta situación conlleva a la necesidad de resguardo de la ESS mediante una institucionalización que le permita consolidarse y expandirse.

En este marco, la oportunidad histórica de sancionar una ley federal para la ESS, en un contexto latinoamericano que ha venido promoviendo al sector, ha comprometido a sus múltiples entidades (cooperativas, mutuales, federaciones, asociaciones, redes, confederaciones, entre otras); oportunidad histórica que actualmente se encuentra amenazada por la emergencia de gobiernos conservadores en la región, lo cual no exime de la necesidad de organizarse, discutir y diseñar estrategias que tiendan a visibilizar las trayectorias y demandas del sector de la ESS.

Este artículo recurre a una metodología esencialmente cualitativa, que se sustenta en fuentes de información secundaria (informes sectoriales, normativas –proyectadas o sancionadas–, bibliografía académica

<sup>7</sup> Ídem, 7.

<sup>8</sup> Esta intervención pública fue desplegándose a partir de la inclusión de demandas sociales diversas en organismos que atendieron cuestiones tales como las cargas previsionales e impositivas en el Monotributo Social, el acceso a microcrédito y/o formas de inserción de bienes de la ESS en el mercado a través de la Marca Colectiva (Ministerio de Desarrollo Social). Asimismo, organismos como el INTA, el MINCYT o el Ministerio de Educación también diseñaron programas que visibilizaron problemáticas ligadas a los sectores vulnerables.



y periodística). La selección de las normativas provinciales –Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Santa Fe– y de los anteproyectos –INAES y FAMESA– obedece a que en los mismos se evidencian diferentes perspectivas de ESS que actualmente resultan identificables en relación a la naturaleza del alcance, actores y objetivos de este sector.

El artículo se organiza en seis apartados. Tras esta introducción, se expone un breve estado de situación referido a los avances de la ESS en las agendas de gobierno. En el tercer apartado, se repasan legislaciones provinciales ligadas a la ESS. En el siguiente, se exponen las principales ideas del anteproyecto de Ley Federal de Economía Social (INAES). En el cuarto, se realizan consideraciones del mismo a partir de los aportes que brindan el Proyecto de Ley Federal para la Economía Popular, Social y Solidaria de la Federación de Asociaciones de Microcrédito y Economía Social de Argentina (FAMESA) y legislaciones provinciales, especialmente en lo relativo al trabajo autogestionado, la inclusión y democracia, así como en lo relativo a la educación. Finalmente, se exponen ideas para la reflexión.

La oportunidad histórica de sancionar una ley federal para la ESS, en un contexto latinoamericano que ha venido promoviendo al sector, ha comprometido a sus múltiples entidades. Oportunidad histórica que actualmente se encuentra amenazada por la emergencia de gobiernos conservadores en la región, lo cual no exime de la necesidad de organizarse, discutir y diseñar estrategias que tiendan a visibilizar las trayectorias y demandas del sector.

## UN BREVE ESTADO DE SITUACIÓN

En la experiencia de Argentina, Corragio<sup>9</sup> considera que la ESS ha sido contemplada en políticas públicas instrumentadas hasta 2015, especialmente a través del Ministerio de Desarrollo Social y de una serie de instancias de institucionalización. Entre ellas, el autor señala: a) la creación de Secretaría de Economía Social y Desarrollo Local (actual Secretaría de Economía Social) dependiente del mismo Ministerio; b) la integración del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), a cargo de la legislación, el control y la promoción de la economía social en lo referido a cooperativas y mutuales; c) la creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social por la ley 25.865, que registra individualmente a los microemprendedores sociales en condiciones de vulnerabilidad social, lo que les permite acceder al monotributo social (una forma simplificada de persona fiscal

<sup>9</sup> Corragio (2014), 5-7.

que habilita a realizar actividades comerciales y acceder al sistema de seguridad social); d) la promulgación de la Ley Nacional 26.117/2006, Ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social y, la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), que cuenta con un presupuesto anual a fin de ofrecer créditos con fondos públicos bajo la modalidad del microcrédito (con tasas subsidiadas); e) el Programa Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Programa Social Agropecuario (PSA) del Ministerio de Agricultura –sobre cuyas bases se estableció en 2009 la Subsecretaría de Agricultura Familiar–, el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar-INTA, con el objetivo de ampliar y promover la organización autogestionada de la pequeña agricultura familiar; f) diversos programas de capacitación y asesoría a cargo del Instituto de Tecnología Industrial (INTI) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dirigidos a nuevos emprendimientos de trabajadores autogestionados; g) la creación de grados técnicos de Economía Social y Desarrollo Local a partir del 2006 mediante el Ministerio de Educación en articulación con universidades; h) la promulgación de la Ley 26.355/09 de Marca Colectiva que permitiría otorgar un signo que distinga productos y/o servicios elaborados o facilitados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social, dirigido a agrupamientos constituidos por productores y/o prestadores de servicios inscriptos en el Registro Nacional de Efectores antes mencionado, a fin de mejorar y organizar estrategias comunes de producción y comercialización, de desarrollo en escala, de visibilidad, diferenciación e identificación cualitativa de sus productos, entre otras; i) la promulgación de modificaciones a la Ley de Concursos y Quiebras, mediante la eliminación de la excepcionalidad en la recuperación de la empresa por parte de sus trabajadores, así como otras garantías para los trabajadores; j) la Ley 26.160/06 de Comunidades Indígenas, que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país.

En lo que respecta a los programas estatales, la instrumentación de los mismos ha requerido de intermediarios tales como gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales, universidades, institutos; aspecto que ha condicionado su supervivencia y alcance a la voluntad política de estos actores públicos y/o privados para lograr una gestión asociada. Asimismo, se han establecido diversidad de direcciones (por debajo de subsecretarías de Gobierno) a cargo de las políticas orientadas a los sectores pobres y vulnerables. Por lo tanto, pese a los avances que implican estas medidas para la ESS, sus alcances han sido insuficiente en vistas a consolidar un proyecto de carácter estructural que se constituya en alternativa a respuestas focalizadas, asistencialistas y/o de corto plazo.

Entonces, la institucionalización de la ESS en Argentina parece haber surgido “como un elemento más de estrategias sociales y políticas de inserción o reinserción de sectores excluidos al mismo régimen económico que los excluyó”.<sup>10</sup> Sin embargo, Coraggio considera que cuando las innovaciones institucionales (jurídicas o político-administrativas) desestiman prácticas establecidas o se amparan en particularismos, corren al menos dos riesgos: a) la factible reversión o pérdida de fuerza (debido al cambio en la correlación de fuerzas, a cambios de signo político de los gobiernos, etc.); y b) la dependencia de voluntarismos que puedan o no asumir colectivos en diálogo con los actores públicos.<sup>11</sup>

Hasta abril de 2016, no se cuenta en la Argentina con una Ley Federal de Economía Solidaria. Se dispone de un anteproyecto de ley que busca consolidarse como un proyecto abierto, a partir de la cooperación y el intercambio de opiniones entre el movimiento cooperativo y mutual, sobre una propuesta del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria (INAES).

En esta línea, una Ley de Economía Social se presenta como una herramienta de protección, por su capacidad relativa para autonomizar a la ESS de los ciclos político-electorales y económicos. De este modo lo entienden quienes se predispusieron a discutir el anteproyecto de ley, y como lo asegura el presidente de la Federación de Asociaciones Mutualistas de Chubut, Hugo Schvemmer, quien declara la necesidad de que las entidades que integran la economía social (mutuales, cooperativas y asociaciones) sean entidades protegidas por el Estado, dado que de lo contrario “es muy difícil competir con una economía de mercado, en condiciones desiguales”.<sup>12</sup>

Hasta abril de 2016, no se cuenta en la Argentina con una Ley Federal de Economía Solidaria. Se dispone de un anteproyecto de ley que busca consolidarse como un proyecto abierto, a partir de la cooperación y el intercambio de opiniones entre el movimiento cooperativo y mutual, sobre una propuesta del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria (INAES).

## LEGISLACIONES PROVINCIALES LIGADAS A LA ECONOMÍA SOCIAL

Desde principios de siglo XXI, diversidad de legislaciones provinciales han comenzado a recoger la emergencia de procesos asociativos en Argentina. Se trata de iniciativas que rescatan experiencias surgidas en el

<sup>10</sup> Coraggio (2014), 20.

<sup>11</sup> Ídem, 7.

<sup>12</sup> *Crónica* de Chubut, 25/02/2015.

seno de la crisis económica evidenciada en 2001-2002 y que a partir del significativo legado del cooperativismo, el mutualismo y la autogestión obrera, han ido ganando notoriedad, al punto de lograr avances en las agendas de gobierno, en los organigramas estatales y en las disposiciones legislativas. En la tabla 1, se detalla cuáles son las provincias que actualmente disponen de su propia Ley de Economía Social.

Tabla 1. Legislaciones provinciales de ESS. Surgimiento, organización y objetivos.

Provincia	Instrumento legal
Río Negro	Ley 4.499/09 Fomento de la Economía Social / Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos. Se trata de una construcción de institucionalidad desde organizaciones, promovida por el Mercado de la Estepa (integrado por más de 300 familias de artesanos y productores de la Línea Sur) e impulsada a partir de consulta popular para dotar al proyecto de status parlamentario. Sus objetivos son: a) establecer un régimen de promoción de mercados productivos asociativos para regular el registro, funcionamiento y políticas públicas vinculadas a estos mercados; y b) definir sujetos de derecho a partir de un registro provincial y de un fondo específico para su cumplimiento.
Mendoza	Ley 8.435/12 Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria: a) a partir de 2010 se realizaron cuatro foros regionales integrados por organizaciones de microcréditos, cooperativas, mutuales, fábricas o empresas recuperadas, centros de estudio, ferias populares, efectores de la economía social y sectores estatales vinculados al sector; b) los foros derivaron en un anteproyecto de ley sancionado por la Legislatura en 2012; c) el objetivo de la ley es regular el sector e impulsarlo a través de la creación de un fondo especial de promoción y un directorio colegiado entre Estado y organizaciones, responsables de administrarlo.
Entre Ríos	Ley 10.151/12 de Economía Social establece un Régimen de Promoción y Fomento, dirigido a: a) reconocer a la ESS como un sector clave para la economía; b) organizar un Registro de Efectores Provincial de ES; c) eximir de impuestos provinciales los ingresos brutos y de sellados a aquellas personas y/o entidades inscriptas en dicho Registro; d) establecer un Fondo de Financiamiento, el cual se duplicaría dos años más tarde con la Ley 10.305/14; y e) habilitar al Estado provincial para efectuar contrataciones directas a los emprendedores inscriptos en el Registro Provincial de Efectores de la ES.

Fuente: Elaboración propia en Revista *Economía Social* (2012), *El Litoral* (7-2-15 y 30-1-16).

Por otra parte, diversas provincias buscan la promoción de la ESS a través de diferentes normativas. Entre las experiencias más conocidas, cabe mencionar:

1. Provincia de Buenos Aires: Cuenta con la Ley 13.136 de Apoyo y Promoción a las Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS). Asimismo, cuenta con un Proyecto de Ley de Creación del Régimen de Promoción y Desarrollo de la Economía Social y Solidaria. La misma declara de interés provincial el apoyo y promoción de las unidades económicas de actividades laborales de autoempleo y subsistencia que se desarrollan en el marco de la Economía Social. Asimismo, establece los objetivos, el ámbito de aplicación, caracteriza los emprendimientos, excluye las actividades con finalidad de lucro y acumulación de capital, otorga beneficios (p.e.: exención de ingresos brutos, incentivos del fondo de economía social y otorgamiento de créditos por parte del Banco Social).

2. Provincia de Misiones: Dispone de una Ley de Ferias. La misma regula la actividad de las más de 50 ferias francas de la provincia, donde la agricultura familiar abastece de alimentos frescos a la comunidad, priorizando la relación directa entre productor y consumidor. Las ferias francas se aúnan en la Asociación Provincial de Interferias, asociación responsable de haber trabajado para promover la ley y alcanzar su reglamentación.

3. Provincia de Neuquén: Desde 2010, se organiza una Mesa Provincial de Economía Social entre diferentes organizaciones sociales e instituciones del Estado con el fin de encontrar un camino para promocionar y consolidar al sujeto de la ESS. El proyecto de Ley se propone definir los principios, los sujetos y el sector de la ESS, así como la definición de figuras adecuadas de protección, promoción y fomento. Asimismo, la provincia discutió a nivel parlamentario el proyecto (6735/10) de Ley de Ferias Francas de la Provincia de Neuquén que fue sancionado un año más tarde (Ley 2.782).

Por su parte, es preciso mencionar el proceso que atravesó la Provincia de Santa Fe, donde se sancionó la Ley 13.516/16 de Promoción y Fomento a la Economía Social y Solidaria, la cual fue vetada dos veces. A fines de 2011, comienza a ser discutido cada 45 días un anteproyecto propuesto a través de organizaciones, emprendimientos del sector y organismos públicos convocantes. En el encuentro "Construyendo la Ley Provincial de Economía Solidaria", realizado en Rosario, participaron más de 200 referentes de cooperativas, mutuales, organizaciones de microcréditos, asociaciones de productores y feriantes, entre otros. El proyecto de ley: a) fusionaba iniciativas del oficialismo, de la oposición y de actores interesados; b) definía a la ESS como un sistema que se fundamenta en el trabajo, la solidaridad y el ser humano; c) obligaba al

Estado a priorizar compras y contrataciones de bienes y servicios para productos elaborados por la ESS; d) establecía exenciones impositivas en Ingresos Brutos y Sellos a los inscriptos en un registro, etc. La sanción en la Cámara de Senadores, en 2014, fue vetada por el Ejecutivo en 12 de los 23 artículos, especialmente en relación a la creación de un instituto autárquico para el sector que fue puesto bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social; así como en relación a la formación de un Consejo. El Ejecutivo Provincial propuso textos alternativos para varios de los artículos observados y alegó, entre las razones para el veto, que las entidades de la economía social están regidas por las leyes nacionales 20.321 y 20.337, de mutuales y cooperativas respectivamente, y que la Ley Provincial N° 12.817 provee un régimen propio de fomento y fiscalización bajo el dominio del Ministerio de la Producción. Asimismo, recordó que el órgano de aplicación de las leyes nacionales mencionadas es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). A fines de 2015, se volvió a sancionar la ley con sus 23 artículos, pero a principios de 2016 el Ejecutivo vetó nueve artículos de la misma y propuso modificaciones a siete de ellos, considerando conveniente la creación del Consejo y las Mesas de Diálogo Regionales, mas asignándoles un mero rol consultivo y quitándoles a su parecer el carácter de vinculante. En relación a la creación del Instituto Provincial para la Economía Social y Solidaria, el cual dependería del Ministerio de Desarrollo Social, el Ejecutivo propuso al Ministerio de Producción como Autoridad de Aplicación. Quienes participaron de estos años de debate sostienen que el proyecto vetado junto con sus propuestas no respeta la participación de la multiplicidad de actores, y se vuelve un instrumento dependiente de la voluntad política de la gestión de turno, dado que la misma no garantiza los recursos para la promoción y el desarrollo de la ESS.

Iniciativas como las sancionadas y las que están en discusión pueden observarse como claves necesarias para los debates iniciados en torno al anteproyecto presentado por INAES.

## DEVENIR DEL ANTEPROYECTO Y DISCUSIÓN

El objetivo que se busca alcanzar mediante una Ley Federal de Economía Solidaria es dotar a las cooperativas, mutuales y al sector cooperativo y mutual en general de un marco jurídico para su organización, funcionamiento y regulación, sumado a las normas que dicte el Instituto Nacional de Economía Solidaria en tanto Autoridad de Aplicación.

El anteproyecto de ley se organiza en tres apartados: uno dedicado a las cooperativas, otro a las mutuales y un tercero a la Autoridad de Aplicación (el INAES). La Ley pretende garantizar el ejercicio de la actividad propia de cooperativas y mutuales, derogándose normas que prohíban,

limiten o restrinjan la misma.<sup>13</sup> Sin embargo, se remarca la regulación de solo algunas actividades que se enuncian en dicho anteproyecto, actividades que requieren el establecimiento de normas particulares que regulen aspectos específicos (operatoria, complejidad o características propias de las entidades), o bien que esto se resuelva mediante resoluciones de la Autoridad de Aplicación.

El esquema normativo propuesto por el INAES dice contener los aportes de los profesionales del instituto y los resultados de los ocho Congresos de Economía Solidaria, junto con los del Congreso Argentino de la Cooperación de 2012 y el Congreso Argentino de Mutualidades de 2014. A su vez, contempla el Proyecto de Ley de Cooperativas de las Américas y los acuerdos de RECM (Mercosur Cooperativo) y Parlasur.

El anteproyecto se anuncia como una producción conjunta del esfuerzo colectivo que

pretende ir mucho más allá de la consolidación de conquistas ya conseguidas en más de 100 años por parte del movimiento, y convertirse en un programa de acción, en pos de un lugar en la historia para la economía solidaria, que ayude a resolver con justicia y equilibrio, los enormes problemas que enfrentan nuestras sociedades y el planeta, como consecuencia de la concentración de la riqueza, la sobreexplotación de los recursos y la distorsión de la democracia.<sup>14</sup>

Este anteproyecto se propuso para el debate en distintas cooperativas, mutuales y localidades, para así obtener un proyecto de ley que resulte de la participación popular masiva. El mismo fue presentado a fines de 2014 y discutido a partir de 2015 en los diferentes Foros de la Ley de Economía Social y Solidaria organizados por el IPES (Instituto para la Promoción de la Economía Solidaria Argentina) y distribuidos por el país, buscando que la ley-programa recogiera esa participación para consolidar un modelo asociativo plural reconocido y protegido por el Estado.

Específicamente, en el anteproyecto se enuncian:<sup>15</sup> a) formas de constituir una cooperativa: originaria, por escisión de una cooperativa previa o mediante conversión de una mutual en cooperativa, formas de fusiones, disolución y liquidación; b) atribuciones de la Autoridad de Aplicación, tales como otorgamiento de habilitación, fiscalización previa, solicitud de capacitaciones, solicitud de capital mínimo, modificaciones estatutarias, prestación de servicios, entre otras; c) cuestiones relacionadas con

<sup>13</sup> El anteproyecto de ley propone sustituir las leyes 19.331 de Creación del Instituto Nacional de Acción Mutual, 20.321 (Ley orgánica para las Asociaciones Mutuales) y 20.337 de Cooperativas.

<sup>14</sup> INAES (2015).

<sup>15</sup> Para un detalle sobre los cambios que propone el Anteproyecto de Ley del INAES respecto de la Ley 19.331, la Ley 20.321 de Mutuales y la Ley 20.337 de Cooperativas, se remite a Gustavo Alberto Sosa (2015).

los asociados: quiénes y a partir de qué mecanismos pueden asociarse, desvincularse y participar en asambleas, formas de relacionamiento de empleados; d) aspectos de vinculación con los órdenes nacional/provincial/municipal, y relaciones con otro tipo de organizaciones cooperativas/agencias nacionales y regionales; e) requisitos respecto del capital y las maneras de financiamiento, asuntos relacionados a la rúbrica de los libros sociales y contables, los balances y la contabilidad; f) formas de organización política, administración, toma de decisiones y vías de fiscalización.

Respecto a las funciones de la Autoridad de Aplicación, el anteproyecto del INAES menciona el registro a nivel nacional de las cooperativas y mutuales, habilitadas e inhabilitadas a desarrollar su actividad el reconocimiento de la personalidad jurídica y la autorización para funcionar. Asimismo, se busca aprobar y registrar sus estatutos, reglamentos y sus modificaciones, así como los actos de integración, el registro y autorización de cooperativas y mutuales constituidas en el extranjero, y una fiscalización pública de las mismas. Por otra parte, se pretende asistir y asesorar técnicamente a través de personal con formación permanentemente actualizada a cooperativas y mutuales, instituciones públicas y privadas, e interesados en las materias de su competencia, así como prestar asistencia económica y financiera (mediante préstamos de fomento y subsidios, a las cooperativas y mutuales y a instituciones sin fines de lucro que promuevan el cooperativismo y mutualismo). En términos estratégicos, se pretende la adopción de medidas y formulación de planes, programas y ejecución de acciones conjuntas por lo que la Autoridad de Aplicación se encuentra facultada a dictar normas reglamentarias, celebrar acuerdos y convenios, dictar reglamentos sobre las materias de su competencia, y promover el mejoramiento de la legislación en materia cooperativa y mutual, mediante presentación de iniciativas o proyectos normativos. En relación a la educación e información cooperativa, se busca promover la difusión y el conocimiento del cooperativismo y del mutualismo; realizar estudios e investigaciones sobre cooperativismo y mutualismo y sobre disciplinas útiles a la acción cooperativa y mutual; establecer un servicio estadístico y de información para los movimientos cooperativo y mutual, organismos públicos y privados, así como para interesados en general.

En términos específicos, el anteproyecto delineado por el INAES ha sido debatido en cerca de 30 foros constituidos en el país,<sup>16</sup> en torno a los siguientes ejes propuestos por dicho instituto:

I. Entidades especialmente protegidas: Se apunta a la inclusión de este tipo de organizaciones a fin de consolidar el trabajo autogestionado y reduciendo, con ello, las posibilidades del fraude laboral. Se propo-

<sup>16</sup> Información obtenida el 5 de diciembre de 2015 de la página de IPES. Ver [www.leyeconomiasocialysolidadia.info/#!/temas-a-discutir-en-los-foros](http://www.leyeconomiasocialysolidadia.info/#!/temas-a-discutir-en-los-foros)



nen para este tipo de entidades regímenes especiales relacionados a los aportes previsionales, a cuestiones fiscales, crediticias y períodos temporales mínimos para acceder a protecciones mayores. Se priorizan estas organizaciones sociales establecidas con el apoyo de un programa nacional, provincial o municipal, dedicadas a la capacitación laboral, social y profesional, cuya base sea el trabajo libre y digno promovido por el afán de incrementar la inclusión social y solidaria, así como por el de incentivar la cooperación y el mutualismo. La Autoridad de Aplicación que se propone es el Instituto Nacional de Economía Solidaria (organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), el que podrá suscribir convenios con universidades y demás organizaciones públicas y privadas para promocionar y garantizar la sustentabilidad de la implementación de diversos programas. Los mismos deberán ser claros en los que respecta a los beneficios que otorgan y los recursos financieros, técnicos y de gestión que se dispondrán para cada proyecto, para garantizarlos y con ello garantizar la viabilidad de los proyectos particulares promovidos dentro de cada programa. De esta manera, se garantizará, asimismo, el cumplimiento de las obligaciones legales junto con la participación en la asistencia y promoción de las entidades por parte del sector cooperativo y mutual.

II. Cooperativas y empresas recuperadas: Se propugna sancionar una ley para cooperativas de trabajo e incluir normativa específica respecto a Sociedades Laborales en la Argentina. Además, se busca extender la normativa de la Ley de Quiebras, estableciendo las condiciones de protección de empresas recuperadas por sus trabajadores. Asimismo, se propone unificar las acreencias del Estado Nacional y sus empresas o entidades autónomas en un fideicomiso abierto o en otra fórmula a resolver, así como la representación legal, unificando la personería y representación del Estado acreedor en las quiebras por cualquier causa e invitando a la adhesión de provincias y municipios. En los casos en que el Estado financie, mediante créditos, recursos líquidos y/o como consecuencia de una ley de expropiación, debe disponer de facultades para establecer junto con la empresa recuperada un Plan de Viabilidad (que incluya financiación, gerencia, participación en las decisiones, etc.) y la capacidad de disponer de las instalaciones y maquinarias no utilizables, para promover otras actividades productivas.

III. Cooperativas de trabajo: Se pretende sancionar una ley específica respecto de las cooperativas de trabajo consolidadas y las que surjan cuando estas dispongan de recursos técnicos y financieros adecuados. Asimismo, se propone establecer como parámetro de costes laborales lo prescrito por el convenio del sector del que se trate, regular las relaciones laborales con trabajadores contratados por la cooperativa, así como dotar de seguridad social equiparable a los trabajadores en relación de dependencia del mismo ramo.

**IV. Integración económica y representación político-gremial:** Se propone redefinir la noción de entidad de segundo o posterior grado –alejado de la integración empresarial productiva– como eje del sistema de representación gremial institucional del sector por ramas o por orden de gobierno. Asimismo, se establece la noción de Grupo Cooperativo y Mutual, de modo de establecer modalidades de integración y asociación productiva y empresarial entre entidades. Del mismo modo, se prevé la promoción de formas de asociación, participación y apoyo de cooperativas y mutuales con el Estado nacional, provincial o municipal. En este eje en particular, un aspecto principal refiere a la necesidad de asegurar el control de la efectiva representatividad de las entidades gremiales del sector, a través de la introducción del principio de entidad más representativa en las ramas y según órdenes de gobierno. En estos supuestos, se busca determinar la vigencia del principio democrático un hombre-un voto, asegurando un rol fundamental al número de personas efectivamente asociadas a las entidades de base y partícipes de la actividad representada a la que se otorga una aportación de la mitad de la medición. Como otros elementos de valoración, se ponderan el número de entidades asociadas activas y que abonen efectivamente sus cuotas, la antigüedad en la matrícula, la suma de facturación anual de las entidades asociadas y la suma del capital social neto de las mismas. A los efectos del ejercicio de la representación territorial o sectorial invocada, se propone conceder el carácter de entidad más representativa en el territorio y/o la rama que corresponda, a la que acredite la representación efectiva en los siguientes conceptos y en valoración conjunta de los mismos sobre un máximo posible de 100% en las siguientes proporciones: el 50% al mayor número de asociados de base, el 20% a mayor cantidad de entidades asociadas activas que abonen puntualmente sus cuotas y 10% a antigüedad en la matrícula, sumatoria de la facturación anual de las entidades asociadas y suma total del capital social neto de las mismas respectivamente. La Autoridad de Aplicación se propone como medio para resolver las diferencias que puedan surgir.

**V. Educación y Economía Solidaria:** Se pretende sancionar una normativa acordada con el Ministerio de Educación de la Nación y las provincias para efectivizar la educación mutual y cooperativa, la práctica del cooperativismo y mutualismo escolar, mediante diversos instrumentos (premios y puntajes otorgados por participación en campañas específicas anuales de capacitación de docentes y directivos; asignación presupuestaria obligatoria para el cumplimiento de este mandato legal) por parte de los organismos nacionales y provinciales implicados. Asimismo, se propone el establecimiento de un sistema simplificado y progresivo de constitución de mutuales y cooperativas escolares, en función de la edad de los estudiantes participantes. En esta dirección, se busca el otorgamiento de personería jurídica diferenciada a experiencias con

menores de edad y/o con participación de padres y profesores; el establecimiento del carácter educativo en valores solidarios de la actividad económica realizada en las mutuales y cooperativas escolares, de modo de sortear su limitación o prohibición en alegato de medidas referidas a la protección de la infancia; la fijación de un incentivo especial a entidades de diferentes grados para fomentar la participación y tutela a las mutuales y cooperativas escolares; la integración de escuelas secundarias de educación técnica y universidades nacionales a la práctica efectiva del cooperativismo y mutualismo. Asimismo, se promueve la práctica real de estudiantes en el trabajo y actividades societarias de las entidades, considerando además la realización de pasantías o experiencias de intercambio de trabajo vacacional con la supervisión de los institutos; y la facilitación del desarrollo del microcrédito y el apoyo a microemprendimientos sociales por medio de las entidades que adhieran (a través de pasantías y/o experiencias de cooperativismo y mutualismo en los propios establecimientos educativos, en polos de desarrollo de economía solidaria, o en incubadoras de empresas).

VI. Salud solidaria: Se propone la integración del sistema cooperativo y mutual de salud, con el Estado y las obras sociales sindicales. La integración con el Estado nacional y provincial apuntaría a operativizar la garantía constitucional a la salud, en especial a los sectores vulnerables y en proceso de inclusión.

VII. Cooperativas y mutuales de vivienda: Se busca definir y diferenciar las formas organizativas estables, así como reglamentar el Servicio de Promoción de Vivienda para los asociados o para la inclusión de nuevos asociados, de las cooperativas formadas por los asociados aspirantes a viviendas cuyo objetivo culmina con la obtención de la misma. Asimismo, se pretende establecer la responsabilidad solidaria de directivos, gerentes y auditores de las entidades promotoras sobre sus respectivas obligaciones; así como establecer un sistema de cuota cerrada ajustable dentro de la promoción, fórmulas de garantía de los depósitos de los asociados y el requerimiento de un Proyecto de Viabilidad previa aprobación del Órgano de Aplicación, una auditoría técnica del Proyecto y el seguimiento de obra. Al culminar la promoción y cumplirse las metas fijadas, se puede establecer la liquidación de la entidad. Otro de los instrumentos que se promueve es la constitución de fideicomisos con garantía hipotecaria distribuida, establecidos mediante hipotecas parciales procedentes de promociones diferenciadas, a fin de reducir los riesgos. Complementando estas iniciativas, el anteproyecto pretende promover y establecer beneficios para la autoconstrucción, el empleo de materiales locales, amigables con el ambiente y que posibiliten el ahorro energético. En términos de vivienda y crédito hipotecario, se prevé el establecimiento de un sistema de promoción de la vivienda social que se halle eximido de toda imposición, la constitución de Fideicomisos Financieros Hipotecarios Solidarios.

VIII. Construcción y obra pública: Se busca garantizar que las cooperativas y mutuales puedan acceder a licitaciones públicas, a pesar de no tratarse de entidades comerciales (motivo por el cual se les clausura dicha posibilidad). Se busca, además, establecer un derecho de tanteo a favor de las cooperativas regionales, provinciales o nacionales que cumplan los demás requisitos técnicos para realizar las obras licitadas, en el mejor precio ofrecido por cualquier empresa privada externa a la región, provincia o Estado nacional.

## APORTES AL ANTEPROYECTO DE LEY FEDERAL DE ECONOMÍA SOCIAL (INAES)

Entre los foros realizados para discutir el anteproyecto de ley propuesto por el INAES, cabe destacar el realizado por la Universidad Nacional de Quilmes y la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo, el cual ha elaborado y sistematizado una serie de consideraciones, presentadas a partir de una serie de ejes que se analizan a continuación:

### *1) Trabajo autogestionado*

El anteproyecto de ley federal del INAES se centra en el quehacer de cooperativas y mutuales, aunque desconoce a otros actores y entidades que desarrollan actividades propias de la ESS, tales como las asociaciones civiles; organizaciones vecinales, solidarias, de microcrédito, campesinas, indígenas y de agricultura familiar; comercializadoras solidarias; trabajadores y productores autogestivos individuales y familiares; mercados asociativos y ferias populares; medios de comunicación comunitaria; agrupamientos efectores de desarrollo local y economía social; grupos asociativos legitimados (p.e. clubes del trueque, centros de estudios e investigaciones). En relación al anteproyecto del INAES, el Proyecto de Ley Federal para la Economía Popular, Social y Solidaria de la Federación de Asociaciones de Microcrédito y Economía Social de Argentina (FAMESA), así como la citada Ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Mendoza, contienen explícita y detalladamente a quién/es se considera sujeto de la ESS. Comparativamente, el Proyecto de FAMESA apunta a que se reconozca al sujeto de la Economía Popular, Social y Solidaria (EPSyS) como un diverso conjunto de actores que pueden compartir objetivos e intereses. Este conjunto de actores puede implicar diferentes situaciones legales (personas físicas, personas jurídicas y asociaciones sin personería jurídica), no obstante lo cual siempre es considerado como un sujeto de derecho para el que debe contemplarse una serie de medidas que redunden en la promoción de sus actividades y que las mismas adquieran el carácter de ley.

En especial, estas han tratado las funciones y facultades del Órgano de Aplicación y sus respectivos consejos/dependencias/organismos. En su mayoría coinciden en que las funciones consisten en dictar su propio reglamento de funcionamiento; elaborar programas de promoción y desa-

rollo del sector; asesorar a la Autoridad de Aplicación respectiva y a las entidades locales en la organización, coordinación, promoción, difusión y aplicación de las políticas públicas; promover, participar y asesorar en la elaboración de proyectos de leyes, reglamentaciones u otras normas legales relacionadas con el sector; convocar a organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación y especialistas de reconocida trayectoria en el sector, a académicos y representantes de establecimientos terciarios o universidades, que tengan carreras específicas o relacionadas con la ESS a participar en consulta para la elaboración de las políticas públicas; producir estudios, investigaciones, informes y estadísticas que den cuenta del estado del sector y conformar un observatorio permanente de la creación, implementación y cumplimiento de las normas legales y políticas públicas del sector en todo el territorio nacional.

Considerando las propuestas del proyecto de FAMESA, el anteproyecto del INAES puede también evaluarse en relación a la citada Ley de Mercados Productivos Asociativos de la Provincia de Río Negro. Esta considera como actores a las organizaciones comunitarias del sector de la ESS que se establezcan de forma asociativa y reúnan una serie de condiciones. Por citar ejemplos: a) que se encuentren integradas por los propios productores o sus familiares; b) que produzcan bienes y servicios resultado del trabajo personal con recursos regionales, según las costumbres propias de producción y comercialización; c) que aun sin disponer de personería jurídica, presenten un reglamento interno de funcionamiento basado en el agrupamiento productivo y promotor de los principios éticos de la ESS; y d) que se encuentren reconocidas e inscriptas en el Registro de Mercados Productivos Asociativos de la Provincia de Río Negro.

En función de estos antecedentes, en el foro desarrollado en la Universidad Nacional de Quilmes se ha estimado la necesidad de integrar a otros actores, incluso a servicios públicos, autogestivos (no cooperativos), teatro comunitario y técnicos, entre otros, que se sumen como nuevas figuras jurídicas, que los incluyan al definirlos como sujetos de derecho. Incluso, se ha propuesto compatibilizar la actividad de los cooperativistas enmarcados en programas sociales como Argentina Trabaja, Ellas Hacen, etc., con otras iniciativas de ESS que se puedan desarrollar.

Al desestimar a sujetos como los enunciados entre los actores del sector de la ESS, puede quedar diluido aquello que constituye la identidad del sector, basada en principios bajo los que se reproducen prácticas asociativas. En términos comparativos, el Proyecto de Ley de FAMESA se plantea un universo más amplio al considerar a la ESS como el conjunto de actividades económicas de producción, distribución, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios dirigidos a satisfacer necesidades y generar ingresos, privilegiando el trabajo y el desarrollo sustentable por sobre la acumulación de capital, confor-

me a los principios de la EPSyS y basado en relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación. En sintonía con él, la Ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Mendoza establece como concepto de la ESS al conjunto de recursos y actividades, así como grupos, instituciones y organizaciones, que operan según principios de solidaridad, cooperación y autoridad legítima. Incluso, la definición de esta última legislación plantea la organización de recursos para la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo digno y responsable, con la finalidad de resolver las necesidades de los trabajadores, sus familias, comunidades y ambiente, para lograr una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria.

Una vez que se ha observado el desconocimiento de una significativa cantidad de actores de la ESS, el Foro se concentró en una serie de aportes específicos en lo que refiere a las cooperativas y mutuales, considerando especialmente el hecho de que el anteproyecto del INAES suele priorizar aspectos administrativos y de gestión/organización para las cooperativas.

## *2) Inclusión y democracia*

Además de lo citado sobre la diversidad de actores que el anteproyecto debería considerar, el foro ponderó la relevancia de que se incluya el respeto por las particularidades territoriales. Se reconoce que el carácter de Ley implica generalizaciones, aunque se propone una mención expresa de instancias para la participación en la construcción y ejecución de políticas públicas de los actores del territorio. En esta línea, se propone incluir una serie de competencias pertenecientes al consejo (o dependencia) u organismo dependiente del Ejecutivo (nacional o provincial, según corresponda) en una relación directa con los organismos locales.

La citada coordinación que el anteproyecto debería incluir puede considerarse a partir de lo establecido en el Proyecto de FAMESA, el cual propone la creación de un Consejo Federal de la Economía Popular, Social y Solidaria. Esta entidad tendría como finalidad la elaboración de políticas públicas nacionales para el sector de la ESS, en dirección a: a) elaborar un Programa Nacional de Promoción y Desarrollo de la Economía Popular, Social y Solidaria; b) asesorar a la Autoridad de Aplicación, a las autoridades de aplicación y a las entidades locales en la organización, coordinación, promoción, difusión y aplicación de las políticas públicas nacionales en las diferentes regiones, provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; c) promover, participar y asesorar en la elaboración de proyectos de leyes, reglamentaciones u otras normas legales relacionadas con el sector; d) convocar a organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación y especialistas de reconocida trayectoria en el sector, a académicos y representantes de establecimientos terciarios o universidades ligados a carreras relacionadas con la ESS a participar

en consulta para la elaboración de las políticas públicas, quienes podrán asesorar en las sesiones del Consejo Federal; e) convocar en consulta a una Comisión Interministerial de la Economía Popular, Social y Solidaria para la elaboración o aplicación de normas legales o programas de política pública; f) generar estudios, investigaciones, informes y estadísticas que analicen el estado del sector; g) conformar un observatorio permanente relativo a la creación, implementación y cumplimiento de las normas legales y políticas públicas del sector; y h) convocar anualmente a una Conferencia Nacional de la Economía Popular, Social y Solidaria en la que se reúnan los actores públicos y de la comunidad organizada para discutir las problemáticas del sector y definir sus rumbos.

El aludido Consejo Federal se presenta cumpliendo un rol de intermediación entre la Autoridad de Aplicación y los diversos actores, y por ello, se encuentra en un nivel de cercanía mayor. Esto sería necesario debido a que las funciones que se encuentran bajo la competencia de la Autoridad de aplicación refieren al registro, la autorización y la fiscalización de los actores y sus actividades, así como lo vinculado a la formación para el funcionamiento del mismo organismo, como se puede observar en la tabla 2 que se encuentra en la siguiente página.

Por su parte, en materia de legislación local, la citada Ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Mendoza atribuye al Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos de dicha provincia las facultades de capacitar, asistir y asesorar técnicamente a los sujetos del Régimen de Promoción, en relación a la formulación de proyectos de negocios y gerenciamiento (administrativo, comercial y productivo). Esta capacitación también se extiende a la formación sobre procesos productivos. Asimismo, prevé la articulación de emprendimientos entre sí y con entes públicos y privados educativos, productivos y financieros, asistiéndolos financieramente con fondos propios o por vinculación con otros organismos.

El esquema de la Ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Mendoza se completa con la promoción de la asociación e integración de productores y consumidores en condiciones de riesgo de exclusión económica, social y cultural; así como el impulso a la promoción, organización e integración de artesanos, emprendedores y productores autogestivos. En términos estratégicos, se prevé la evaluación y monitoreo referidos a la viabilidad de proyectos socioproductivos para su financiamiento; la organización de rondas de negocios, ferias y exposiciones, así como la promoción de la creación de centros de producción y comercialización para productores de la Economía Social y Solidaria y el fomento de marcas colectivas. También, se considera importante controlar y auditar los fines y usos de los beneficios financieros y fiscales que reciban las organizaciones. Asimismo, en el interior

Tabla 2. Proyecto de Ley de EPSyS (FAMESA)

Funciones y organización	<p>Organizar un Registro de entidades habilitadas e inhabilitadas; reconocer la personalidad jurídica y autorizar el funcionamiento con su respectiva jurisdicción; aprobar y registrar sus estatutos y reglamentos con sus modificaciones así como los actos de integración.</p> <p>Internamente, cada organismo debe dictar reglamentos sobre las materias de su competencia y promover el mejoramiento de la legislación para el sector (mediante presentación de iniciativas o proyectos normativos).</p>
Estrategias económicas	<p>Fiscalizar, asesorar, asistir económica y financieramente a las entidades registradas; gestionar ante los organismos públicos y privados, ante las organizaciones representativas de los movimientos cooperativo y mutual, y otras instituciones, la adopción de medidas y formulación de planes, programas y ejecución de acciones conjuntas que sirvan a los fines de la promoción y el desarrollo de la ESS, a cuyo efecto se encuentra facultado a celebrar acuerdos y convenios.</p>
Formación y seguimiento	<p>Promover la difusión y el conocimiento del sector; realizar estudios e investigaciones, a través de acciones conjuntas con instituciones públicas o privadas nacionales, extranjeras o de comunidades económicas; establecer un servicio estadístico y de información; dictar las normas reglamentarias de la respectiva ley; capacitar a su personal para el mejor cumplimiento de sus funciones sustantivas, pudiendo afectar recursos para la incentivación del mismo sobre la base de su productividad.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley Federal para la Economía Popular, Social y Solidaria (FAMESA)

de la jurisdicción provincial se propone la creación del Consejo Provincial de Economía Social y Solidaria, de modo de impulsar una planificación participativa y estratégica conjunta con los actores de la ESS; registrar a los actores en el régimen de promoción; organizar y realizar estudios e investigaciones a través de cursos, conferencias, congresos y/o publicaciones; fomentar la actualización permanente y adecuación de la legislación concerniente al sector; promover una política fiscal, tributaria y previsional que procure la formalización y seguridad social de trabajadores-productores, promotores y organizaciones de la ESS; relevar y sistematizar periódicamente estadísticas e información del sector; transmitir y difundir los principios y valores de la ESS en los sistemas formales y no formales de la educación en todos los niveles, a la vez que se busca fortalecer los Centros Educativos de Gestión Social.



De esta lectura, se desprende que los proyectos provinciales, así como la propuesta de FAMESA, consideran de importancia la formación y las experiencias de diversos sujetos, sean organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación y/o especialistas de reconocida trayectoria en el sector, académicos y representantes de establecimientos terciarios o universidades, para su participación conjunta en la elaboración de políticas públicas para el sector.

### 3) Educación

Los aspectos relativos a la educación integran las discusiones en los foros del anteproyecto del INAES (ver Eje V). Sin embargo, en el anteproyecto no se abunda en los modos que asumiría la articulación con el Ministerio de Educación de la Nación para efectivizar, en los contenidos curriculares escolares, tanto la educación mutua y cooperativa, como la práctica del cooperativismo y mutualismo escolar. En esta dirección, también resulta necesario trasladar los derechos laborales alcanzados por la educación formal hacia las iniciativas educativas de gestión social (como bachilleratos populares). Al interior de las funciones del Directorio del INAES, se plantea la resolución sobre el otorgamiento de becas a técnicos-científicos y funcionarios del mismo Instituto para realizar cursos de capacitación, sea en el país o en el extranjero.

Asimismo, como función del Instituto, se plantea la necesidad de asistir y asesorar técnicamente a cooperativas y mutuales, instituciones públicas y privadas, y otros actores interesados, en las materias de su competencia. No obstante, restaría dotar al anteproyecto de mayor precisión en lo relativo a la formación de las entidades, así como respecto a los contenidos que incluirían las capacitaciones y los formadores (por caso, incluyendo problemáticas relativas a la economía del cuidado y el género). En esta dirección, se ha propuesto discutir sobre la incorporación de la capacitación en el sistema de puntaje formal para formadores, aunque resulta preciso discutir las formas de evaluación de la experiencia y los saberes de los distintos actores y promotores de la ESS.

## IDEAS PARA LA REFLEXIÓN

El objetivo de esta investigación ha sido analizar los principales considerandos en torno al anteproyecto de Ley propuesto desde el INAES para la discusión. Para ello, se ha planteado un análisis comparativo con iniciativas como las de FAMESA y leyes provinciales sancionadas en Río Negro, Neuquén, Entre Ríos y Santa Fe.

La principal distancia entre el anteproyecto del INAES en relación al de FAMESA y las leyes provinciales analizadas reside en el hecho de que el primero establece funciones circunscriptas en aspectos propios del cooperativismo y el mutualismo. Más allá de esta especificidad, en cada uno de

los proyectos y leyes, se explicita la necesidad de un fondo para el financiamiento y el fomento de la ESS y se detalla el origen múltiple del mismo.

Se observa que las leyes provinciales evalúan la promoción de una política fiscal, tributaria y previsional –diferenciada, si resultara necesario– que procure la formalización y seguridad social. Esto resulta distintivo en relación a los proyectos nacionales impulsados por INAES y por FAMESA. Situaciones como las aludidas en relación a la promoción de una perspectiva integral, han generado propuestas en el aludido foro de la UNQ, donde se ha planteado la necesidad de reconocer a los trabajadores asociados como un actor con derechos sociales entre los que se prevean seguros de desempleo en caso de desempeñarse en actividades con marcada estacionalidad, más allá de la implementación del monotributo social.<sup>17</sup> A pesar de la multiplicidad de aportes producidos por foros como el de la UNQ, estas contribuciones han sido desestimadas como insumo para una posible reelaboración del anteproyecto de Ley Federal de Economía Social propuesto desde el INAES.

La principal distancia entre el anteproyecto del INAES en relación al de FAMESA y las leyes provinciales analizadas reside en el hecho de que el primero establece funciones circunscriptas en aspectos propios del cooperativismo y el mutualismo. Más allá de esta especificidad, en cada uno de los proyectos y leyes, se explicita la necesidad de un fondo para el financiamiento y el fomento de la ESS y se detalla el origen múltiple del mismo.

Por otra parte, en términos institucionales, el anteproyecto del INAES centraliza la promoción y el fomento de la ESS en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Dicha centralización se explicita en el tercer apartado del Proyecto del INAES, donde se autoriza a dicho Instituto en tanto Autoridad de Aplicación a una intervención en las cooperativas sin orden judicial mediante, lo que no solo implica una injerencia directa en ellas –algo hasta el presente no permitido–, sino también una omisión a los debates participativos en torno a este punto. En este sentido, el proyecto de FAMESA presenta una ventaja por sobre el anteproyecto del INAES, debido a que propone la creación de una Comisión Interministerial de la EPSyS, a fin de coordinar y asegurar la aplicación de las políticas públicas del sector en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo Nacional y de los organismos autárquicos. Esta Comisión se encontraría integrada por funcionarios ministeriales de rango no inferior a subsecretario y por los titulares de los organismos autárquicos que tengan competencias o programas de política pública específicos o relacionados con la EPSyS. La misma debe conocer,

<sup>17</sup> Documento Síntesis de Foro realizado por la Tecnicatura Universitaria en Economía Social y Solidaria, Universidad Nacional de Quilmes, 22/04/2015.

coordinar y resolver la aplicación de las políticas públicas del sector en el ámbito del Poder Ejecutivo, en procura de alcanzar la eficiencia de las acciones correspondientes, evitando superposiciones u omisiones. A su vez, participar de la elaboración del Programa Nacional de Promoción y Desarrollo de la EPSyS a convocatoria del Consejo Federal.

Por todo lo expuesto, cabe interrogarse en torno al alcance al anteproyecto de Ley Nacional de Economía Social como marco normativo para definir y promocionar las múltiples actividades de ESS que proliferan actualmente. Sería preciso que el proyecto definitivo explicitara los requisitos y vías para fomentar la ESS en su conjunto. En última instancia, detrás de esta distancia entre la propuesta del anteproyecto –significativo aporte para regular centralmente la actividad cooperativa y mutual– y los considerandos expuestos en las leyes provinciales indagadas y en el proyecto de FAMESA, se identifican distintas perspectivas en torno al sujeto de la economía social. No se trata aquí de evaluar la relevancia de los actores tradicionales del sector, cuyo aporte a la sociedad y al sector de la ESS resulta innegable. Sin embargo, en legislaciones y proyectos como los expuestos pueden observarse la multiplicidad de actores que se organizan bajo los principios de la ESS. Actores que, por otra parte, van mutando en el devenir de la historia en función de los escenarios económicos, sociales y culturales que inciden constantemente en su capacidad de intervención. Esta dinámica implica también la adecuación de normativas que amparen y promuevan la ESS con sus distintos actores.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil Incluir, "Hacia una ley de economía social en Argentina", *Revista Economía Social*, Nº 2, Año 1, pp. 9-23, 2012. Disponible en: <http://www.extension.unicen.edu.ar/economiasocial/wpcontent/uploads/2012/05/revista-es-No3-baja.pdf>.

Caracciolo, Mercedes y Foti Laxalde, María Pilar. "Economía Social y Solidaria. Aportes para una visión alternativa". Documento de la Cátedra Economía Social y Solidaria. Enfoques contemporáneos - Maestría en Economía Solidaria UNSAM, 2015.

Coraggio, José Luis. "La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina", en Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Documento Ocasional 7*, para el Proyecto Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria, Suiza, pp. 1-24, 2014. Disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90/\\$file/OP7Coraggio.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90/$file/OP7Coraggio.pdf).

Hintze, Susana. *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO, CICCUS, 2011.

S/A. "Se discute el proyecto de ley de Economía Social y Solidaria", *Diario Crónica*, Chubut, 25 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.diariocronica.com.ar/127455-se-discute-el-proyecto-de-ley-de-economia-social-y-solidaria.html>.

S/A. "Economía social y solidaria: el Ejecutivo vetó gran parte de la ley de promoción",

Diario *El Litoral*, 7 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2015/02/07/politica/POLI-06.html>.

Sosa, Gustavo Alberto. "El debate sobre el Ante-proyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales", en *Revista Idelcoop*, N° 216, 2015. Disponible en: <http://www.idelcoop.org.ar/revista/216/debate-ante-proyecto-ley-federal-cooperativas-y-mutuales#sthash.Q7MeuYkN.dpuf>.

#### SITIOS WEB

INAES: <http://www.leyeconomiassocialedadaria.info#!/-el-pre-proyecto>. Consultado el 05/12/2015.

IPES: [www.leyeconomiassocialedadaria.info#!/-temas-a-discutir-en-los-foros](http://www.leyeconomiassocialedadaria.info#!/-temas-a-discutir-en-los-foros). Consultado el 05 de diciembre de 2015.