

Políticas públicas para la economía social en contexto de ajuste neoliberal¹

ELEONORA FESER,² PABLO GODOY,³
SOLEDAD VAHEDZIAN⁴ Y LEONARDO CHIESA⁵

Resumen

El presente artículo se circunscribe en el cambio de paradigma sucinto con las elecciones presidenciales del año 2015. Es el resultado de diversos proyectos de investigación realizados por los y las integrantes del Departamento de Cooperativismo, Autogestión y Economía Social del Centro Cultural de la Cooperación. Remitimos al análisis cualitativo sobre las cuestiones inherentes de las políticas públicas orientadas al sector de la economía social, popular y solidaria (ESPyS), en el período 2015-2019,⁶ un mapa provisorio acerca del proceso de institucionalización de herramientas orientadas al reconocimiento formal, la dotación de recursos y los beneficios específicos.

Cabe aclarar que el análisis de instrumentos jurídicos no se condice con el análisis de la realidad social sobre la que se legisla, aunque ciertamente el hecho social precede a la norma. Hay deficiencias a la hora de analizar los impactos de dichos instrumentos. De tal modo, se hace preciso delimitar los alcances del presente trabajo sin abordar por ahora los impactos de las políticas relevadas en las condiciones de vida de la población afectada, así se circunscribe al análisis de la normativa emanada a nivel nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo arbitrado

Fecha de recepción:
16/01/2019

Fecha de aprobación:
02/09/2019

*Revista Idelcoop, N° 229,
Políticas públicas para
la economía social en
contexto de ajuste neo-
liberal*

ISSN 0327-1919. P. 13-30
/ Sección: Reflexiones y
Debates

¹ Análisis estructural de políticas públicas de Estado orientadas al sector cooperativo entre los años 2015-2019. Proceso de institucionalización del sector en relación a los aspectos de su reconocimiento formal, dotación de recursos y herramientas específicas durante dicho proceso. Material elaborado en el marco del proyecto de investigación radicado en el Centro Cultural de la Cooperación (CCC). Correo electrónico: legal@asociacionciviltes.org.ar

² Contadora de la Universidad de Ciencias Económicas (UBA). Abogada de la Universidad de Derecho (UBA). Becaria del CCC.

³ Abogado de la Universidad de Derecho (UBA). Colaborador e investigador de Trabajando por la Economía Social Asociación Civil TES. Becario del CCC.

⁴ Comunicadora de Ciencias de la Comunicación (UBA). Colaboradora e investigadora de Trabajando por la Economía Social Asociación Civil TES. Becaria del CCC.

⁵ Licenciado en Relaciones del Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becario CCC.

⁶ Por cuestiones cronológicas, el estudio comprenderá desde diciembre del año 2015 hasta julio del año 2019.

El estudio de este corpus normativo, de las continuidades y de las rupturas respecto al modelo de políticas públicas del Gobierno precedido tiene como objetivo general observar las tendencias del cambio de paradigma con respecto al sector de la ESPyS. Para ello, acotaremos el análisis de las siguientes categorías de normativas acorde a su impacto, a saber: reconocimiento formal del sector de la ESPyS, asignación y distribución de recursos al sector de la ESPyS, herramientas, beneficios y exenciones impositivas específicas.

Palabras clave: políticas públicas, economía social, normativa

Resumo

Políticas Públicas para a Economia Social em contexto de Ajustamento Neoliberal.

A análise do presente artigo se circunscreve à mudança do paradigma em ocasião das eleições presidenciais do ano 2015. Ela é resultado dos diferentes projetos de pesquisa realizados pelos integrantes do Departamento de Cooperativismo, Autogestão e Economia Social do Centro Cultural da Cooperação. O foco está na análise qualitativa sobre as questões inerentes às políticas públicas voltadas para o setor da economia social, popular e solidária (ESPeS), no período 2015-2019, num mapa provisório sobre o processo de institucionalização de ferramentas para o reconhecimento formal, e na adoção de recursos e de benefícios específicos.

Cabe salientar que a análise dos instrumentos jurídicos não é condizente com a análise da realidade social sobre a que se legisla, embora o fato social seja, decerto, precedente à regra. Há deficiências na hora de analisar o impacto de tais instrumentos. Em consequência, é preciso fixar os limites do presente trabalho deixando de fora a abordagem, por enquanto, dos impactos das políticas sobressalentes referidas às condições de vida do setor prejudicado, circunscrevendo, então, a análise só à normatividade no nível nacional, provincial e da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

O estudo deste corpus normativo, do continuísmo e da quebra do modelo das políticas públicas do Governo antecedente têm como objetivo geral observar as tendências da mudança de paradigma no setor da ESPeS. Para isso, restringiremos a análise das categorias da normatividade seguinte, se-

gundo seu efeito, a saber: Reconhecimento formal do setor da ESPeS, destino e distribuição dos recursos para o setor da ESPeS, ferramentas, benefícios e isenções impositivas específicas.

Palavras-chave: *políticas públicas, economia social, normatividade.*

Abstract

Public policies for social economy in the context of neoliberal adjustments

This article focuses on the paradigm shift that occurred with the 2015 presidential elections. It is the result of various research projects carried out by the members of the Department of Co-operativism, Self-management and Social Economy (Departamento de Cooperativismo, Autogestión y Economía Social) of the Centro Cultural de la Cooperación. We refer to the qualitative analysis of the issues inherent in public policies oriented to the Social, Popular and Solidarity Economy (ESPyS, for its Spanish acronym), in the 2015-2019 period, a provisional map about the process of institutionalization of tools aimed at formal recognition, assignment of resources and specific benefits.

It is worth mentioning that the analysis of the legal instruments does not concur with the analysis of the social reality being regulated, although the social reality predates the regulation. Differences arise when evaluating the impact of the tools referred to before. Therefore, it is necessary to specify the scope of this work by momentarily excluding the impact that the researched policies had in the life conditions of the studied population, and focusing on the investigation of the regulations enforced at the national, and provincial levels, as well as in the City of Buenos Aires.

The general purpose of studying this regulatory corpus, and the continuities and interruptions of the former administration's public policy model is to observe the tendencies of the paradigm change regarding the sector and the ESPyS. For that purpose, we will limit the analysis of the following regulations categories based on their impact, namely: formal recognition of the ESPyS sector, assignment and allocation of resources to the ESPyS, tools, benefits and specific tax exemptions.

Keywords: *public policies, social economy, regulations*

INTRODUCCIÓN. ANTECEDENTES EN EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO FORMAL DEL SECTOR

En Argentina, el sector de la ESPyS refiere a una definición de economía comprensiva,⁷ al agrupar diversas formas de trabajo que tienen un elemento en común y no se encuentran amparadas por el plexo normativo tradicional que regula las relaciones de trabajo hegemónicas del binomio capital-trabajo. Este particular sector económico agrupa diversas formas de concebir el trabajo bajo lógicas y categorías organizadoras alternativas a la concepción clásica del sistema capitalista. Para ilustrarnos, el trabajo autónomo, independiente, asociativo, popular, cooperativo, mutual y el particular movimiento de fábricas recuperadas, entre otros, devienen en este fenómeno económico, que es inherente a y trasciende los pocos siglos de capitalismo que hemos transcurrido. Sin embargo, en nuestra región y particularmente en Argentina, como resultante al período previo al estallido de la crisis de principio de milenio y a partir de la misma, con una caída del PBI del 10%, el desempleo está en el orden del 25%. Como consecuencia de estos emergentes y durante todo el año 2002, emergen organizaciones sociales entre las cuales se encuentran los movimientos de trabajadores desocupados y trabajadoras desocupadas, ollas populares, organizaciones comunitarias, los cuales plantean la necesidad de trabajo digno, genuino y decente,⁸ pero fundamentalmente el reconocimiento como un sector amplio y heterogéneo que está excluido de la generación de políticas públicas. Luego de las masivas movilizaciones, de la visibilidad pública y de la profundización de la crisis económica, política, social e institucional, en febrero del año 2002, el Gobierno declara la

emergencia productiva. A su vez, en el plano legislativo, se modifica la Ley de Concursos y Quiebras, que reconoce y legaliza el proceso de recuperación de empresas a través de la figura de la cooperativa de trabajo.

Para el año 2003, luego de la devaluación del peso frente al dólar, se inicia un proceso de restitución democrática, en el cual se convoca a elecciones presidenciales para el día 27 de abril del corriente año. Con el 22% del apoyo del electorado y ante la renuncia de Carlos Saúl Menem, asume la presidencia el actual y poco conocido gobernador de Santa Cruz Néstor Carlos Kirchner. Comienza así una nueva etapa que da inicio a la concepción de un nuevo paradigma, en el que las nociones de recuperación y revalorización del trabajo, la inclusión social, el reconocimiento y la formalización de derechos formarán parte de la nutrida prosa en la elaboración de las políticas sociales.

Uno de los primeros antecedentes de gran trascendencia se relaciona a la formalización y al reconocimiento de los trabajadores y de las trabajadoras de la economía social, ya sea esta de naturaleza individual o asociativa, con la sanción en 2003 de la ley N° 25. 865 bajo la cual se reconoce al efector de desarrollo local y la economía social. Si bien fue un gran avance en la ampliación de derechos, la ley confunde la unidad económica con los trabajadores y las trabajadoras que se desempeñan en ella, los asimila erróneamente y asume una noción de microempresariado que asume libremente los riesgos y no posee derechos laborales. Esta contradicción queda en evidencia en los límites de la propia normativa que a su vez establece, ante la vulnerabilidad social de los efectores, la corresponsabilidad del Estado en aporte a la seguridad social.

Para continuar con el recuento de antecedentes de reconocimiento y formalización del

⁷ Razeto (1994).

⁸ Definición de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo, link: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm.

sector, en el año 2006, se sanciona la Ley Nacional de Microcréditos N° 26.117, herramienta con la cual se dotó de recursos al sector con la finalidad de promover la movilización de fondos cooperativos con capacidad de financiar emprendimientos individuales o asociativos de la economía social cuyo valor no exceda la suma equivalente a doce salarios mínimos.⁹ Para ampliar el espectro y hacer foco en el trabajador rural, en 2007 se crea el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) bajo la resolución N° 255/07, según la cual quedan reconocidas las agrupaciones de hecho, cooperativas, fundaciones, pueblos originarios o asociaciones civiles compuestas en un 75% por pequeños y medianos agricultores que posean algún vínculo de parentesco.

En síntesis, desde la perspectiva del reconocimiento formal por parte del Estado en el proceso de institucionalización de la ESPyS en el período comprendido hasta el 2015, es posible destacar algunos puntos de inflexión como ser: la nueva Ley de Concursos y Quiebras, mediante la cual se reconoce y reglamenta la asociación mediante la figura cooperativa de los trabajadores y de las trabajadoras de una empresa en concurso por quiebra como forma de recuperación de la fuente de trabajo; la ley N° 25.865 que reconoce la figura de efector de la economía social; el Registro Nacional de la Agricultura Familiar que reconoce formalmente el trabajo asociativo en el ámbito de la agricultura; y la Ley de Microcrédito mediante la cual se dota de recursos e instituciones independientes al sector cooperativo con la finalidad de promover la movilización de fondos solidarios que fortalezcan al sector, en condiciones más favorables que las ofrecidas por otras organizaciones crediticias del sector privado.

La sociedad, tal y como afirma Aaron Gleizer, tiene una deuda pendiente con el sector de la economía social y es necesaria la promulgación de una ley especial de cooperativas de trabajo complementaria a la Ley de Cooperativas N° 20.337. Son numerosos los proyectos de ley que han sido presentados en el Congreso desde 1983, los cuales no han llegado aún a precisar un consenso sobre la especificidad del trabajo cooperativo, y han sido muchas veces instrumento de confusión con el que se pretende prevenir la evasión y el riesgo de fraude laboral.

UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE ESTUDIO

PROSA JURÍDICA: CONCEPCIONES SUBYACENTES

Cabe aquí detenerse para esbozar una noción de política pública. Partiendo de la investigación de Malena Hopp, quien retoma concepciones trabajadas por Estela Grassi, Jean-Paul Fitoussi, Pierre Rosavallon y Robert Castel, organiza el concepto del siguiente modo: la política social es la forma política o estatalizada de la cuestión social. Esta constituye el modo en el que la sociedad capitalista desafía la tensión de la estructura entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales.¹⁰

La sociedad, tal y como afirma Aaron Gleizer, tiene una deuda pendiente con el

⁹ Arpé (2017).

¹⁰ Hopp (2018).

sector de la economía social y es necesaria la promulgación de una ley especial de cooperativas de trabajo complementaria a la Ley de Cooperativas N° 20.337. Son numerosos los proyectos de ley que han sido presentados en el Congreso desde 1983, los cuales no han llegado aún a precisar un consenso sobre la especificidad del trabajo cooperativo, y han sido muchas veces instrumento de confusión con el que se pretende prevenir la evasión y el riesgo de fraude laboral. Como bien afirma el autor, la proliferación de normativa específica se hace precisa para poder desarrollar esta forma de economía social, no como forma defensiva ante posibles fraudes, para los cuales ya existe una normativa sancionada, como los procedimientos que marca la ley N° 20.337 o la Ley Penal Tributaria. Sin embargo, y a pesar de los múltiples enfoques para definir las características del trabajo cooperativo, existe consenso en destacar la naturaleza asociativa del vínculo y el carácter personal del trabajo de sus asociados y asociadas como fuente de subsistencia de la entidad.¹¹ Una de las características del trabajo cooperativo es que el componente predominante de su composición es la fuerza de trabajo. El capital constante es poco considerable, insuficiente o incluso no es propiedad de los trabajadores o de las trabajadoras. De esta manera, desde su misma constitución y composición, el trabajo en el sector de la economía social tiene diferencias fundamentales con las características del trabajo en el sector privado.

Resulta evidente, a la luz de los hechos, la insuficiencia de normativa específica y políticas sociales para el desarrollo del sector de la economía social. Uno de los reclamos fundamentales del sector ha sido el reconocimiento institucional por parte del Estado, así como la elaboración de políticas públicas que prioricen el fortalecimiento de

estos organismos. No obstante, dentro del propio sector hay diferencias respecto al tipo de incidencia que debe tener el Estado como garante de los derechos de los trabajadores y de las trabajadoras cooperativistas.

Decía Gleizer en 2001, al respecto del dictamen elaborado por la Comisión Laboral sobre el Proyecto Pollino de Cooperativas de Trabajo¹² de 1998, que:

Las reiteradas remisiones al Régimen de Contrato de Trabajo pretenden establecer una improcedente subordinación del acto cooperativo de trabajo, cuyo encuadramiento surge correctamente de los artículos 1, 2 y 3 del proyecto de ley. En tanto la naturaleza jurídica de la relación entre cooperativa de trabajo y sus integrantes es de tipo asociativo y ajena por ende a la relación laboral (...) por tanto la regulación de las condiciones en las que desarrollarán su actividad los asociados de las cooperativas de trabajo es competencia exclusiva del INAES, quien deberá encuadrarla dentro del marco de la protección del trabajo en todas sus formas, la Ley de Cooperativas y la ley especial que se busca sancionar.¹³

Desde otra perspectiva, Juan Grabois, al respecto del anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo que en 2014 fuera impulsado por la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), afirma que presentar la relación asociativa en el marco de las cooperativas de trabajo excluidas del ámbito del derecho laboral se trata de un error funcional a la flexibilización del trabajo. Si bien deja manifiesta la comprensión de esta posición basada en el temor a las acciones fraudulentas de las patronales, considera que la utilización deshonesto no es condición suficiente para avalar tal posición y, por tal motivo, expresa

¹¹ Gleizer (2003), 2.

¹² Polino (1998).

¹³ Gleizer, *op. cit.*, 2-3.

que teniendo en cuenta dichos riesgos la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) asume que el mejoramiento de las condiciones de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular nunca puede hacerse en base a la flexibilización de la normativa laboral, al afirmar que ninguna norma que apunte a nivelar para arriba estas condiciones puede incluir la derogación de regulaciones laborales.¹⁴ Es de interés la presentación de estas y otras posiciones entorno a las nociones sobre la naturaleza del trabajo cooperativo, porque según cada uno de estos enfoques es posible comprender el tipo de demandas desde el sector hacia el Estado, como también el tipo de políticas públicas que emanan desde el Estado hacia el sector.

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

Desde la perspectiva de Hudson, si bien coincide con Svampa en que la promoción del cooperativismo en los sectores populares tiene su antecedente en los años 90, considera a las trabajadoras y los trabajadores integrantes de los sectores populares como:

[P]oblaciones activas capaces de hacer un uso estratégico de los recursos y planes es-

El negocio de la plataforma es un negocio de escala que se sustenta en una baja inversión. Desde la economía social sería esencial no reproducir esquemas organizativo-económicos que lleven a monopolios. La construcción de plataformas cooperativas es posible y –por qué no– necesaria, pero es fundamental el análisis de las relaciones que se establecen con el fin de no reproducir las formas actuales en donde, en líneas generales, encontramos trabajadores librados a su suerte (o a la suerte del algoritmo).

tatales sin abandonar una posición crítica y autónoma, ya que en la práctica política concreta la autonomía no necesariamente excluye la vinculación con el Estado en la medida que la relación tienda a fortalecer en lo económico, productivo y legal la capacidad de trabajo autogestionado. El problema no se reduce a que el Estado incorpore inversiones de las y los trabajadores y las traduzca en una lengua burocrática. Por el contrario es una virtud que sus formas organizativas al menos de manera parcial hayan sido institucionalizadas por organismos oficiales en tanto ello refleja su potencia y trascendencia.¹⁵

Desde otras perspectivas, como las elaboradas por Silvia Rivera Cusicanqui en América Latina, la autora afirma, que:

[U]n mundo chí'xi es posible, un mestizaje descolonizado producto de la yuxtaposición

¹⁴ Grabois (2017), 34.

¹⁵ Hudson (2016).

del contraste, de la unión de lo opuesto. Es decir, un mundo signado por el entrecruzamiento entre tradiciones e idiosincrasias indígenas, atravesadas a su vez por modos de vida transformados por la cultura occidental en tanto cultura colonizadora. La coexistencia de paradigmas diversos e incluso divergentes implica a su vez la coexistencia y simultaneidad de múltiples espacio tiempos que forman a su vez una unión, un modo de existencia en el presente. Las comunidades y movimientos sociales en su afán paródico de modernidad olvidan el poder destituyente que tienen. Es en estos momentos destituidos en los cuales los movimientos despliegan formas de comunidad creativas y alternativas y no en los momentos constituyentes signados por el encausamiento centrado en la estatalidad.¹⁶

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

COMIENZO DE UN NUEVO CICLO ECONÓMICO: "LA DEPREFLACIÓN"¹⁷

El día 22 de octubre de 2015 con el 51,34% de los votos la Alianza Cambiemos se impone en los comicios a nivel nacional con Mauricio Macri, quien asume la presidencia del país. Esto inaugura un nuevo período en la joven democracia argentina que tiene como comienzo formal la asunción presidencial del día 11 de

diciembre de ese mismo año. Ciertamente se inaugura un nuevo paradigma de las políticas públicas orientadas para la ESPyS. Se comienza a vislumbrar, conforme trascurre el primer año de mandato, un deterioro en el tejido social debido a la concepción neoliberal del nuevo Gobierno. Tan solo el año 2016 dejó: devaluación del 50% del peso frente al dólar; inflación cercana al 40%; quita de subsidios a servicios públicos con su consiguiente incremento de tarifas; caída del 2% del PBI; eliminación de pensiones por discapacidad; caída de la actividad industrial del 4,6%, las industrias metálicas básicas (-14,6%), la industria del tabaco (-8,4%), la industria automotriz (-8,3%), la edición e impresión (-6,7%), los productos minerales no metálicos (-6,2%), la metalmecánica queda excluida a la industria automotriz (-5,9%), la industria textil (-4,3%), la refinación del petróleo (-4,2%), los productos de caucho y plástico (-1,5%), la industria química (-1,4%), la industria alimenticia (-1,2%) y el bloque de papel y cartón (-1,2%);¹⁸ entre otros índices.

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

¹⁶ Rivera Cusicanqui (2016).

¹⁷ Referencia al concepto emanado por Milton Friedman referido a las tasas de crecimiento negativas y a la alta inflación.

¹⁸ INDEC.

Hacia el final del 2016, ante una ruptura abrupta del tejido social y negociaciones entre organizaciones sociales y el Estado nacional, el Congreso de la nación Argentina promulga la declaración de la emergencia social a través de la ley N° 27.345, extensible al mes de diciembre de 2019 con el objeto de promover y defender los derechos de los trabajadores y de las trabajadoras de la economía popular.¹⁹ Esta declaración de emergencia pública en materia sanitaria, ocupacional y alimentaria no es nueva, posee antecedentes que datan desde el año 1984 cuando el Congreso de la nación elaboró el Plan Alimentario Nacional con carácter de emergencia transitoria. Para el año 2002, bajo la presidencia de Eduardo Duhalde se declara la emergencia pública bajo los DNU N° 165/02, N° 180/02 y N° 486/02. En 2007 y de manera periódica, la emergencia social fue prorrogada sucesivamente por las leyes N° 26.204, N° 26.339, N° 26.456, N° 26.563, N° 26.729 y N° 26.896, lo que perpetuó así un largo proceso, aún vigente, signado por la emergencia de carácter estructural, a pesar de los altibajos, los períodos de crecimiento o de amesetamiento.

ALGUNOS DATOS SOBRE LA COYUNTURA ACTUAL

Un breve repaso sobre algunos de los números que arroja el sector servirá para realizar una primera aproximación sobre la pertinencia y la suficiencia de las políticas públicas desarrolladas entre los años 2015 y 2019. Solo en el año 2015, se aprobaron 2.085 matrículas de cooperativas en INAES. La mayoría de ellas fueron cooperativas de trabajo, por lo que cabe suponer una fuerte incidencia de la resolución N° 3.026 bajo la cual era posible la creación de entidades cooperativas en el marco del programa Argentina Trabaja bajo el régimen simplifica-

Se comienza a vislumbrar, conforme transcurre el primer año de mandato, un deterioro en el tejido social debido a la concepción neoliberal del nuevo Gobierno. Tan solo el año 2016 dejó: devaluación del 50%; inflación cercana al 40%; quita de subsidios a servicios públicos; caída del 2% del PBI; eliminación de pensiones por discapacidad; caída de la actividad industrial.

do. En 2016, ese número descendió a 568, lo que implicó una baja en la cantidad de matrículas del 72%. En 2017, se aprobaron 543 matrículas. Los rubros de las mismas varían y son en su mayoría cooperativas de trabajo, de consumo y de vivienda, de provisión de agropecuarios, de servicios públicos y federaciones. Ninguna de las cooperativas matriculadas es del rubro de seguros.²⁰

En lo concerniente al sector de fábricas recuperadas, cabe destacar que, según el último informe de Facultad Abierta, durante los últimos diecisiete años se ha recuperado un total de 384 ERT, que ocupan a un total de 15.525 trabajadores y trabajadoras. Desde el inicio de la gestión de Mauricio Macri, 19 de las ERT se encuentran totalmente paralizadas ante la imposibilidad de afrontar los costos de la producción, por ausencia de mercado para sus productos o cortes de servicios de electricidad o gas. Durante 2016 y 2017, se iniciaron 37 procesos de recuperación de empresas que afectan a 1.240 trabajadores y trabajadoras.²¹

¹⁹ Ver también Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), resolución N° 201/17.

²⁰ Sosa (2018).

²¹ Presentación del 6° informe sobre empresas recuperadas del programa Facultad Abierta, 26 de octubre, 2018.

En relación al microcrédito, en septiembre de 2016 el valor de un préstamo era inferior o igual a \$90.720 ya que el salario mínimo vital y móvil (SMVM) era de \$7.560. A la fecha de presentación del presente artículo según la resolución N° 3/2018 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el SMVM asciende a \$10.700 con lo cual un microcrédito según la reglamentación de la ley N° 27.117 equivale a \$128.400. En 2014, el presupuesto asignado al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) fue de \$196.383.211. Luego, en 2016, la asignación al Fondo para el Financiamiento de la Economía Social dependiente de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) fue de \$66.338.508. El presupuesto asignado para 2017 fue de \$131.108.584. Se observa aquí un claro descenso en los fondos asignados al sector que, a pesar de haberse recompuesto durante 2017, no llega a alcanzar los niveles de 2014 sin contabilizar la inflación producida durante el transcurso de los dos ejercicios.²²

Según el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en marzo de 2015 había más de 700 mil inscriptos en el Registro de Efectores Sociales bajo el régimen de monotributo social. No hay registros confiables de organismos nacionales que den cuenta de la cantidad de inscriptos durante los períodos 2016 y 2017. Según un artículo publicado por *La Nación* en octubre de 2017,²³ de un total de 2.781.000 monotributistas, 581.000 personas se encuentran adheridas al régimen de monotributo social, lo que registra una baja respecto del período 2015. Durante el período de relevamiento comprendido, no se registran datos oficiales emanados del Registro

²² Arpé, *op. cit.*

²³ Stang, Silvia. "Radiografía del monotributo: más de un tercio está en la categoría más baja", en: *La Nación*. Buenos Aires, 13 de octubre, 2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2071901-radiografia-del-monotributo-mas-de-un-tercio-esta-en-la-categoria-mas-baja-y-solo-02-en-las-tres-mas-altas>, última fecha de acceso: 28 de octubre de 2018.

de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas.

RELEVAMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ELABORADAS DURANTE EL PERÍODO 2015-2019

Entre finales de 2015 y 2019 se han registrado más de ocho mil normas inherentes a nuestro objeto de estudio, con diverso tenor jurídico emitidas por organismos del Estado nacional de distinta jerarquía, vinculadas a la ESPyS. Entre ellas se han seleccionado algunas de las más relevantes para realizar una síntesis que dé cuenta del paradigma y de los objetivos subyacentes a las mismas. A continuación, se presentan, según orden de relevancia, los resultados de su análisis como conjunto de instrumentos jurídicos organizados para un fin. Para ello definimos las siguientes como categorías organizadoras:

1. Reconocimiento formal del sector de la ESPyS.
2. Asignación y distribución de recursos al sector de la ESPyS.
3. Herramientas, beneficios y exenciones impositivas específicas.

Metodológicamente entrelazaremos un enfoque técnico con una visión fenomenológica causal acorde al impacto político, social y cultural.

NORMATIVA CONCERNIENTE AL RECONOCIMIENTO DEL SECTOR DE LA ESPYS

Es posible observar que durante el período 2016 se promovieron normativas orientadas al reconocimiento formal y a la institucionalización del sector en sí, denominado en algunos casos economía social y en otros casos economía popular. Existen consideraciones entorno a las diferencias de apreciación que surgen de uno y otro término. En el primer

caso, tal y como señala Heller,²⁴ el término economía social fue definido en 1989 por la Comisión de Comunidades Europeas al establecer que una empresa pertenece a la economía social en tanto se fundamenta en los principios de solidaridad y participación. En cambio, la economía popular, tal y como la define Coraggio,²⁵ es una economía de supervivencia. Su objetivo es la reproducción de la vida y su fuerza de trabajo, en las mejores condiciones posibles que surgen de los sectores trabajadores ante las adversidades del sistema capitalista. Esta última noción resulta más afín a la presentada por la CTEP como demanda de reconocimiento ante el Estado, que dio como resultado la regulación vinculada a la normativa de la ley N° 27.345 o la resolución N° 32/16.

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

En los hechos, a pesar de la constitución del Consejo de la Economía Popular, la imposibilidad de dotar al sector de mecanismos de elección similares a los utilizados en las herramientas de agremiación sindical dio como

La economía social se fundamenta en los principios de solidaridad y participación. En cambio, la economía popular es una economía de supervivencia. Su objetivo es la reproducción de la vida y su fuerza de trabajo, en las mejores condiciones posibles que surgen de los sectores trabajadores ante las adversidades del sistema capitalista.

resultado el desconocimiento de esta suerte de dirección tripartita por parte de algunos sectores. La persistencia de canales de diálogo paralelos entre el Estado y los sectores no representados bajo esta entidad así lo demuestran, así como la proliferación de entidades de segundo y tercer grado con características específicas, es decir, federaciones y confederaciones de diversos tipos.²⁶ A su vez, es dable mencionar que, además de haber decaído el otorgamiento de matrículas, hay acciones tendientes a debilitar al movimiento, como puede ser quitar las autorizaciones para funcionar, los excesivos tecnicismos para trámites complejos, entre otras cuestiones.

Resolución N° 32/16 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En virtud de que la resolución N° 1.727/15 emitida por el mismo ministerio no fuera publicada en el Boletín Oficial, se resuelve modificar y reescribir bajo esta nueva resolución los requisitos y reglamentos bajo los cuales se crea el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Bajo este registro el Estado reconoce la personería social de las entidades inscriptas. En este

²⁴ Heller (2006).

²⁵ Coraggio (2015).

²⁶ Sosa, *op. cit.*

marco, se inscribe la CTEP como uno de los primeros registros, la cual es una organización gremial que impulsó dicho registro.

Resolución N° 18.847/2015 del Ministerio de Desarrollo Social. Describe las modalidades bajo las cuales puede registrarse un efector de desarrollo local y economía social: personas físicas o pequeños agrupamientos en torno a la agricultura familiar, cooperativas de trabajo, emprendimientos productivos o de servicios, agrupamientos de marcas colectivas. Con esta clasificación también se desprenden las actividades económicas incluidas en la denominada economía popular, dentro de ello se incluyen cartoneros, horticultores, feriantes, vendedores ambulantes. A través de estas clasificaciones pueden observarse las diferencias con el sector privado.

Ley N° 27.345 Prorroga de la emergencia pública, creación e institucionalización de los distintos órganos. Establece bajo el arbitrio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario integrados por un representante del Ministerio de Trabajo de la Nación, uno del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, un representante del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación y tres representantes de organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Establece la creación de un Registro Nacional de Economía Popular (Renatrep) para inscribir a trabajadores y trabajadoras de este sector que serán alcanzados y alcanzadas por los beneficios en el marco de la ley y promueve la progresiva transformación de los programas sociales nacionales al programa Salario Social Complementario.

Resolución N° 3.090/2018 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. La presente norma establece que, luego de

un informe relacionado con la presentación de documentación por parte de las cooperativas de trabajo vinculadas en su constitución a programas sociales, se estima que estas no presentaron documentación ordinaria y/o extraordinaria, no formaron parte de los procesos de regularización del año 2016, no se encuentran en los procesos de incubación del Ministerio de Desarrollo Social y que han sido intimadas por dicha situación y devuelta la cédula por “cerrado/ausente/plazo vencido/no reclamado”. La norma establece la revocación de las autorizaciones para funcionar a 1.500 cooperativas de trabajo.

Decreto N° 801/2018 del Poder Ejecutivo nacional. Se decreta la modificación del artículo 1° del decreto reglamentario N° 438/1992 de la Ley de Ministerios, en donde, mediante un “reordenamiento estratégico” de los ministerios nacionales, pasan de ser 22 a 10, y se suprimen el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social, entre otros. Lo que degrada así la jerarquía a Secretarías.

ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS AL SECTOR DE LA ESPYS

Durante el bienio 2016-2017, se establece la continuidad de algunos programas sociales, como el Ingreso Social con Trabajo, Construir Empleo o Programa de Crédito Fiscal con ciertas modificaciones que hacen notoria la reorientación de las mismas, a saber: el retiro paulatino de la condición de asociación para la percepción del beneficio y la indiferenciación de herramientas específicas de acompañamiento y financiación para el sector de la economía social o para empresas del sector privado. En el caso del programa Ingreso Social con Trabajo se establece la continuidad del programa y se manifiesta la adjudicación de un ingreso individual para la capacitación. En esta nueva etapa, ya no es condición ex-

cluyente la asociación en una cooperativa de trabajo. Si bien se da una asociación de hecho a través de organizaciones sociales como forma de defensa colectiva de derechos, ya no es una política de promoción del Estado. A su vez, se amplía la incorporación de nuevas entidades que pueden ser participantes como unidades ejecutoras, entre ellas las cooperativas de trabajo, las asociaciones civiles, las fundaciones y otros organismos de la sociedad civil. Estas entidades reciben financiamiento para la ejecución de diversas obras de carácter sociocomunitario. No se establecen prioridades para el ingreso de cooperativas ni herramientas específicas que permitan el desarrollo sustentable de las mismas en relación a las empresas del sector privado que están mejor posicionadas en el mercado.

En el caso del programa Construir Empleo, se insta la ampliación de los lineamientos de trabajo en actividades vinculadas al mejoramiento edilicio y acondicionamiento barrial para la mejora de habitabilidad y funcionalidad de espacios públicos o comunitarios. Las entidades suscriptas al programa reciben financiamiento para la ejecución de diversas obras de carácter sociocomunitario. No se observan cambios sustanciales en los lineamientos para el programa, sin embargo, la masificación del mismo tuvo como resultado una eclosión de la herramienta y la suspensión del pago a miles de integrantes del programa. Como consecuencia de los reclamos del sector, el Estado resolvió la permanencia de los mismos bajo la denominación "en transición al Salario Social Complementario" hasta su total reasignación bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.²⁷ En los hechos, esta transición significa la continuidad en la percepción de los ingresos individuales y el desfinanciamiento de las entidades para el desarrollo de obras.

El programa Empalme establece el egreso paulatino hacia el sector privado de integrantes de diversos programas de capacitación laboral. Durante el proceso de inserción en empresas bajo relación de dependencia, el Estado subsidia por 24 meses a las mismas por un monto equivalente al 50% del SMVM per cápita. En los hechos, estas resoluciones implican una reorientación y una transferencia de recursos hacia el sector privado en detrimento de las herramientas de fortalecimiento al sector de la economía social.

El Programa de Crédito Fiscal para la Formación Profesional se crea en abril de 2017, en sintonía con la reorientación discursiva de la gestión que retira paulatinamente elementos vinculados a la promoción del trabajo cooperativo y los sustituye por elementos vinculados a la capacitación individual para la reinserción en el mercado laboral. El programa no se trata de una herramienta diseñada exclusivamente para las organizaciones del sector cooperativo, aunque las incluye. También está destinado a empresas del sector privado bajo el lema de responsabilidad social empresarial. Si bien prioriza el acceso de empresas con menos de cincuenta integrantes, no establece diferenciación alguna ni herramientas específicas que permitan el desarrollo sustentable de organismos cooperativos.

Otra de las medidas adoptadas por la gestión es la creación, en abril de 2017, mediante la resolución N° 201/17 del MTESS del programa de transición al Salario Social Comple-

²⁷ MTESS. Comunicado del 17 de febrero de 2017.

mentario, orientado inicialmente a contener el egreso de los beneficiarios de la Línea 0 y 1 del programa de Trabajo Autogestionado, o la percepción del ingreso individual bajo el programa Construir Empleo. Esto comporta una gran preocupación, sobre todo para el sector de la economía social organizado en torno al movimiento de fábricas recuperadas, ya que en sus orígenes el Programa de Trabajo Autogestionado estuvo destinado exclusivamente a este sector como política integral de fortalecimiento. La desarticulación de dicho programa establece por lo menos una resistencia por parte de las trabajadoras y los trabajadores de las ERT entorno a la incertidumbre que genera la transición a un programa que instituye transferencias a trabajadores o trabajadoras sin cooperativas.²⁸

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

²⁸ Hopp, *op. cit.*

Ley N° 27.345 “Prorrogase hasta el 31 de diciembre de 2019 la emergencia social”.

Prorroga la emergencia social hasta el 31 de diciembre de 2019. Establece la asignación de 25 mil millones de pesos para políticas asignadas al sector y, en caso de haber sido ejecutadas al 31 de diciembre de 2018, un incremento en la suma de 5 mil millones de pesos más.

Resolución N° 592/2016 del Ministerio de Desarrollo Social.

Plantea la reestructuración del programa Ingreso Social con Trabajo para la cual se establece un monto individual de ayuda económica a los beneficiarios del programa, como también un financiamiento para las unidades ejecutoras que organicen las actividades de capacitación de trabajo socioproductivas. Prevé una ampliación de organismos actuantes como unidades ejecutoras al incorporar como posibles participantes a cooperativas y mutuales, federaciones de cooperativas, fundaciones, asociaciones civiles, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales que trabajen en políticas sociales, etc. No asigna particularmente un esquema de prioridad para el ingreso de organismos del sector cooperativo.

Resolución N° 64-E/2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

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

Resolución N° 149-E/201 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En el marco del programa Construir Empleo, orientado fundamentalmente al sostenimiento de empleo de trabajadores y trabajadoras de cooperativas, se prevé la ampliación de las líneas de mejoramiento edilicio y acondicionamiento barrial para la mejora de habitabilidad y funcionalidad de espacios públicos o comunitarios.

Resolución N° 1.013/17 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se fijan los objetivos para el Programa de Crédito Fiscal para la Formación Profesional, creado en abril de 2017. No establece diferenciación en el acceso, tanto empresas como cooperativas. Instituye los requisitos para la solicitud de la financiación: ya sea para una formación profesional abierta o cerrada, la publicación en entornos virtuales de material didáctico, seguimiento de ejercicios y proceso de aprendizaje por cada persona capacitada, comunicación virtual mediante foros entre docente y capacitados. Se prevé la financiación de instituciones que preparen a trabajadores y trabajadoras para examen libre de primaria y/o secundaria. Se fija también la financiación de cooperativas y empresas que realicen entrenamiento para el trabajo. Establece las actividades vinculadas a responsabilidad social empresaria (RSE). Crea los requisitos para la prevención de riesgos de accidentes de trabajo y prevé para las cooperativas de trabajo un acompañamiento del ministerio y la financiación de un plan de mejoras en caso de corresponder. Se prioriza el acceso de empresas con menos de cincuenta integrantes registrados que no hayan realizado despidos colectivos.

Decreto de necesidad y urgencia N° 203/2017 y resolución N° 487/2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Establece la creación del programa Empalme, luego denominado, en la resolución N° 487/2017, como Programa de Inserción Laboral. En el cual, se designan a beneficiarios de diversos programas de capacitación laboral, para la inserción en empresas como dependientes y el Estado subsidia por el lapso de 2 años un estipendio mensual equivalente al 50% del SMVM.

Resolución N° 1.352-E 2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El

ministerio fija la suma de 260 millones de pesos para el Programa de Crédito Fiscal para la Formación Profesional. El mismo podrá ser ejecutado por empresas y cooperativas que no mantengan deudas fiscales con la nación, la provincia y el nivel municipal.

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

Resolución N° 5.152/17 del Ministerio de Comunicaciones. Cancelación de la licencia para la prestación de datos y valor agregado al IMFC.

HERRAMIENTAS, BENEFICIOS, PERJUICIOS Y EXENCIONES ESPECÍFICAS

Entre las herramientas específicas orientadas a facilitar u optimizar el desarrollo del sector es posible destacar la resolución N° 101-E/2017 del Ministerio de Modernización en octubre 2017. La misma establece la realización de trámites a distancia (TAD) para cooperativas y mutuales ante INAES, como ser: certificado de vigencia, solicitud de matrícula para mutuales, remisión de informe trimestral de auditoría y solicitud de código de acceso. Entre las exenciones promovidas por AFIP para el sector se puede destacar la resolución general N° 4.157-E de noviembre de 2017 relativa a la exención del impuesto a las ganancias. En ella se les permite a las cooperativas de trabajo efectoras sociales realizar un trámite simplificado en virtud de la precariedad de su composición. Para la obtención del beneficio, se requiere tener información jurídica e impositiva al día de los últimos doce meses y haber recibido toda suma superior a 10 mil pesos por vía electrónica. También

puede observarse como beneficio específico para el sector un esquema de prórrogas en los plazos de presentación en diversos organismos, como ser ENACOM o AFIP.

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

Resolución N° 201/2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dispone la creación del Salario Social Complementario (SSC) bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución general N° 4.152-E de la Administración Federal de Ingresos Públicos. Se establece el pago a cuenta de contribuciones patronales con destino a la seguridad social a los titulares de establecimientos de faena, hacienda bovina y bufalina. Quedan exceptuadas las cooperativas de trabajo.

Resolución general N° 4.061-E de la Administración Federal de Ingresos Públicos. Impuestos a las ganancias, sobre los bienes personales y a la ganancia mínima presunta respecto al período fiscal 2016. Se crea un plazo especial para la presentación de las declaraciones juradas determinativas e informativas, con la obligación de informar, cuando se obtengan ingresos iguales o superiores a \$500.000. Quedan exceptuados los consejeros de cooperativas.

Resolución general N° 4.157-E de la Administración Federal de Ingresos Públicos. Impuesto a las ganancias. Entidades exentas. Artículo 20 de la Ley del Gravamen. Resolución general N° 2.681 y sus modificatorias. Se

incorporan nuevos requisitos para la solicitud y la renovación de exención a las ganancias.

Resolución N° 5.641/2017 del Ente Nacional de Comunicaciones. Se puede prorrogar hasta el 1° de enero de 2019 el plazo de inicio para la prestación del servicio de radiodifusión por suscripción por vínculo físico o radioeléctrico por parte de los licenciatarios cuyo territorio no supere los 80.000 habitantes, donde el servicio sea prestado únicamente por cooperativas y pequeñas y medianas empresas, o bien cualquiera sea su número de habitantes, donde el servicio de radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico o radioeléctrico sea prestado por, al menos, un licenciatario que posea a nivel nacional una cantidad total de abonados o suscriptores superior a 700.000. El ingreso de los licenciatarios mencionados en el artículo 94 de la ley N° 27.078 podrá ocurrir a partir del 1° de enero de 2018, sujetos a evaluación de ENACOM.

Resolución N° 580/18 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Establece la actualización nacional de datos, con fecha 1° de julio, a fin de recabar la información de las cooperativas y de las mutuales mediante el sistema de Trámites a Distancia.

Resolución N° 2.432/2018 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Hasta el día 30 de noviembre de 2018 se establece una prórroga del plazo para la actualización nacional de datos mediante el sistema Trámites a Distancia. Las entidades que no hayan realizado el trámite deberán abonar aranceles acordes a su patrimonio neto.

Resolución N° 2.432/2018 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (artículo 6°). Las cooperativas y las mutuales que obtuvieron su matrícula a partir del 1° de septiembre de 2018 deberán realizar, en un plazo que no exceda los sesenta días hábiles

de notificada la misma, el trámite para obtener su clave única de identificación tributaria (CUIT) ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y efectuar ante el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social el trámite de “finalización de inscripción de cooperativa” o “finalización de inscripción de mutual”.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Tal y como muestra este primer relevamiento de políticas públicas orientadas al sector, hemos descrito y analizado los tres ejes propuestos mediante una búsqueda exhaustiva de normas emanadas por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el fin de esbozar continuidades y rupturas mediante al modelo de Estado del gobierno acontecido entre el año 2003 y 2015. Respecto a la tendencia al reconocimiento formal de los sujetos de la ESPyS existe una continuidad en los términos de creación de herramientas de registro de los mismos. Si bien es destacable la propensión a la institucionalización en relación a su reconocimiento, también es notable la disminución de entidades registradas durante el período analizado.

Simultáneamente, en cuanto a la asignación de recursos, existe una continuidad en relación al establecimiento de programas de subvención o al estímulo individual, sin embargo, de manera paulatina, parece desvincularse de la promoción del trabajo asociativo para reorientarse discursivamente a la formación

profesional para la reinserción en el mercado laboral. En cuanto a la asignación de recursos para la financiación y el fortalecimiento de las entidades cooperativas, se observa una deficiencia de elementos en relación a otros sectores de la economía. Esto se manifiesta tanto en el presupuesto asignado para estas políticas, teniendo en cuenta además la depreciación de la moneda ante el crecimiento de la inflación y la devaluación frente a la moneda estadounidense, como también se expresa en la indiferenciación paulatina de las políticas públicas orientadas indistintamente tanto a las entidades de la economía social como a los organismos del sector privado.

En relación a las herramientas, los beneficios y las exenciones específicas, merece especial atención un hecho por demás significativo, a saber: la proliferación de herramientas virtuales promovidas por el Ministerio de Modernización en el marco de un proceso de modernización del Estado, como también la multiplicación de herramientas de registro elaboradas durante el período.

Por último, desde el plano simbólico y de significaciones sociales, el desmantelamiento del Programa de Trabajo Autogestionado, el quite de jerarquía del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la transferencia masiva hacia los programas del Ministerio de Desarrollo Social, es notable destacar la continua degradación del sujeto a su identidad de trabajador, convertido a un beneficiario de ayuda social humanitaria y caritativa del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Arpé, Patricia, Cabrera, Paula, Tumburús, Daniel y Pico, Juan Manuel. “El financiamiento de la economía social. La experiencia de microcréditos del IMFC”, en: *Revista Idelcoop*. Nº 221. Buenos Aires, mayo, 2017, pp. 120-138.

Coraggio, José. *El proceso de institucionalización jurídica de la economía social y solidaria en Argentina. Notas conceptuales y de procedimiento*. Buenos Aires: UNGS, 2015.

Gamallo, Gustavo. *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la pos convertibilidad*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Centro de Estudio para el Cambio Estructural. Septiembre, 2017.

Gleizer, Aaron. *Ley de Cooperativas de Trabajo, una asignatura pendiente*. Colaboraciones técnicas. Buenos Aires: CPCECABA, 2003.

Grabois, Juan. *Personería social, perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación de los trabajadores de la economía popular*. Buenos Aires: Universidad de Derecho, UBA, 2017.

Heller, Carlos. "El rol de la economía social para un nuevo modelo de país", en: *Revista Idelcoop*. Nº 169. Buenos Aires, 2006.

Hopp, Malena Victoria. "De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina", en: *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. UNTREF. Nº 2. Buenos Aires, primer semestre, 2018, pp. 113-142. Disponible en: http://ciudadanias.untref.edu.ar/pdf/n2_dossier_art5.pdf, última fecha de acceso: 14 de octubre de 2019.

Hudson, Juan Pablo. *Políticas públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un análisis del programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA-Instituto Gino Germani, 2016.

Programa Facultad Abierta. *Las empresas recuperadas por los trabajadores en el gobierno de Mauricio Macri. Estado de situación a octubre de 2018*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2018.
