

# Ley de Promoción de la Economía Social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## OBJETIVOS, ALCANCES, PRECISIONES Y DESAFÍOS

LEONARDO CHIESA<sup>1</sup>, PABLO GODOY<sup>2</sup>  
Y PEDRO NAVAZA Y LIÉBANA<sup>3</sup>

### Resumen

*El 21 de octubre del año 2020, en pleno Aislamiento Social Preventivo Obligatorio, el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), presentó un proyecto ante la legislatura porteña denominado “Ley de Promoción de la Economía Social y Popular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, con el objeto de regular por primera vez, en su corta historia, a la Economía Social, Popular y Solidaria en dicha jurisdicción. La norma fue impulsada por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, con María Migliore a la cabeza del ministerio. Una vez presentado el proyecto, se realizó una actividad con participación de la comunidad mediante plataforma de videoconferencia, con instancias de debates e intercambios para luego tratar y aprobar, el 3 de diciembre del 2020, la “Ley de Promoción de la Economía Social” (n° 6376). Conforme el procedimiento establecido, el 23 de diciembre, mediante el decreto 462/20 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se promulgó la Ley, quedando pendiente en la actualidad, reglamentar la norma.*

*El presente trabajo tiene por objeto incorporar una visión integral a este importante acontecimiento. Para ello, realizaremos una breve introducción acerca del funcionamiento de la labor parlamentaria en ésta jurisdicción luego de la última reforma constitucional del año 1994; en se-*

---

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Abogado, Facultad de Derecho, UBA; Colaborador e investigador de Trabajando por la Economía Social. Investigador y colaborador del Centro Cultural de la Cooperación, departamento de Cooperativismo, Autogestión y Economía Social. Correo electrónico: leonardoachiesa@gmail.com

<sup>2</sup> Abogado, Facultad de Derecho, UBA; colaborador e investigador de Trabajando por la Economía Social Asociación Civil TES. Investigador y colaborador del Centro Cultural de la Cooperación, departamento de Cooperativismo, Autogestión y Economía Social. Correo electrónico: drpablogodoy@gmail.com

<sup>3</sup> Contador Público Nacional, Universidad Nacional de Mar del Plata. Colaborador e investigador de Trabajando por la Economía Social Asociación Civil TES. Correo electrónico: pedronavaza@gmail.com

*gundo lugar, nos adentraremos en el análisis de la norma, los objetivos, alcances, implicancias, potencialidades, y en la creación de nuevas herramientas de fomento al crédito. Por último, analizaremos los diversos proyectos presentados en el año de la crisis sanitaria como así también los desafíos pendientes para las organizaciones de la Economía Social, Popular y Solidaria (ESPS) en CABA.*

**Palabras clave:** *economía social, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, legislación.*

---

Resumo

**Lei de Promoção da Economia Social na Cidade Autônoma de Buenos Aires. Objetivos, alcances, precisões e desafios**

*Em 21 de outubro de 2020, no meio do Isolamento Social Preventivo Obrigatório, o Poder Executivo da Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), apresentou um projeto perante a legislatura portenha chamado “Lei de Promoção da Economia Social e Popular na Cidade Autônoma de Buenos Aires”, com o objeto de regulamentar, pela primeira vez, em sua corta história, a Economia Social, Popular e Solidária em tal jurisdição. A iniciativa legislativa foi do Ministério de Desenvolvimento Humano e Habitat, com María Migliore a cargo do Ministério.*

*Após ser apresentado o projeto, foi realizada uma atividade com participação da comunidade, mediante plataforma de videoconferência, com instâncias de debates e intercâmbios, para logo fazer o tratamento e promulgação em 3 de dezembro de 2020, da “Lei de Promoção da Economia Social” (N. ° 6376).*

*Conforme o procedimento estabelecido, em 23 de dezembro, mediante decreto 462/20 da Cidade Autônoma de Buenos Aires, foi promulgada a Lei, quedando pendente até hoje, a regulamentação da norma.*

*Este trabalho objetiva dar uma visão integral a este importante acontecimento. Para isso, realizaremos, em primeiro lugar, uma breve introdução sobre o funcionamento do labor parlamentar nessa jurisdição, após a última reforma constitucional do ano 1994; em segundo, nos adentraremos na análise da regra, dos seus objetivos, alcances, implicâncias, potencialidades, e na criação de novas ferramentas de fomento para a outorga de créditos.*

*Por último, analisaremos os diversos projetos apresentados no ano da crise sanitária, assim como abordaremos os desafios pendentes para as organizações da Economia Social, Popular e Solidária (ESPS), na Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA).*

**Palavras-chave:** *economia social, Cidade Autónoma de Buenos Aires (CABA), legislación.*

## Abstract

### **Law for the Promotion of the Social Economy in the City of Buenos Aires. Objectives, scope, details and challenges**

*On October 21, 2020, in the midst of the Obligatory and Preventive Social Isolation Period, the Executive Branch of government of the City of Buenos Aires, put forward before the city legislature a bill for the promotion of the Social and Popular Economy in the City of Buenos Aires. The aim of the bill was to regulate the Social, Popular and Solidarity Economy in that jurisdiction for the first time in its short history. The law was promoted by the Ministry of Human Development and Habitat, with María Migliore as the Head of the Ministry. Once the bill was submitted, a videoconference platform was used for the community to take part in the consideration and debates, before it was discussed and approved, on December 3, 2020, as the "Law for the Promotion of the Social Economy" (No. 6376). In accordance with the established procedure, the Law, which was passed through Decree Law 462/20 of the City of Buenos Aires on December 23, is currently awaiting its regulation.*

*The present work aims to provide a comprehensive vision of this important event. To that end, we will make a brief introduction to parliamentary work in this jurisdiction after the last constitutional amendment in the year 1994. Secondly, we will go over the content of the law and its purpose, scope, implications, and potentialities, as well as the creation of new credit promotion tools. Finally, we will analyze the various projects presented in the year of the health crisis as well as the pending challenges for the organizations of the Social, Popular and Solidarity Economy (ESPS) in the City of Buenos Aires.*

**keywords:** social economy, City of Buenos Aires, legislation.

---

## BREVE INTRODUCCIÓN. COMPLEJIDADES Y DIFICULTADES DE UN SECTOR DINÁMICO Y EN DISPUTA

En el presente contexto de crisis sanitaria global, analizaremos el caso particular de la sanción de la norma denominada “Ley de Promoción de la Economía Social”, que pone de relieve la necesidad de integración de un sector dinámico el cual es considerado como un motor del desarrollo sostenible y sustentable en nuestro territorio nacional en general y de la CABA en particular. Analizaremos sus implicancias, relaciones jurídicas, administrativas, políticas y sociales.<sup>4</sup>

¿Por dónde comenzar a tirar de los hilos que desenreden la madeja? ¿Qué implicancias tiene la sanción de una ley? La elaboración, discusión, sanción y promulgación de una norma es antecedida por un hecho social. La misma conlleva la institucionalización de un estatus identitario, el reconocimiento del Estado quien detenta para sí el poder formal de crear, regular, modificar, relaciones jurídicas y aplicar el monopolio de la fuerza legítima en caso de incumplimiento. Para pensar este proceso de institucionalización, partimos de la concepción de José Luis Coraggio,<sup>5</sup> quien define dos categorías de institucionalización: ampliada y restringida, siendo la primera la incorporación a la cultura, al sentido común, al habitus, desde la perspectiva de Bourdieu, es decir, la incorporación de prácticas sociales determinadas y, por otro lado, el concepto restringido o limitado, que implica la incorporación y creación de institutos jurídicos, estructuras políticas, administrativas y burocráticas, que resignifiquen y relacionan principalmente con el Estado.

Conforme a la primera categoría conceptual encontramos una dificultad que nos excede ampliamente: pretender institucionalizar mediante una norma que cree prácticas sociales que provienen de la evolución de la humanidad, valores tales como, la cooperación, la solidaridad, la ayuda mutua.

Nuestro análisis optará por el proceso de institucionalización desde una visión restringida que nos permita analizar los impactos, consecuencias, repercusiones e implicancias de una norma jurídica que objetiva a determinados sujetos que se organizan bajo categorías económicas contrapuestas.

Ahora bien, este proceso posee como primer obstáculo la definición del componente subjetivo, es decir las personas comprendidas en la regulación. Por ejemplo, si quisiéramos emanar una norma para una Sociedad Comercial, pues bien, tomaríamos la Ley General de Sociedades, que, en su Artículo 1 establece: “Habrá sociedad si una o más personas en forma

<sup>4</sup> Feser (2014).

<sup>5</sup> Coraggio (2014).

organizada conforme a uno de los tipos previstos en esta ley, se obligan a realizar aportes para aplicarlos a la producción o intercambio de bienes o servicios, participando de los beneficios y soportando las pérdidas”, analizamos luego los distintos tipos societarios y allí delimitamos el componente subjetivo.

En la Autogestión, la definición conceptual de las personas, delimitaciones e integraciones de los conceptos de “social”, “solidaria”, “popular”, “alternativa”, entre otros, ha formado parte de un extenso y profundo debate, el cual, escapa la pretensión de este artículo, sin embargo, es una dificultad que encuentra El/la legislador/a a la hora de determinar la población objetiva.

Ejemplo de ello es el texto ingresado en la Legislatura de CABA; en un primer momento el proyecto se titulaba “Ley de Promoción de la Economía Popular y Social”, para luego en su sanción, denominarse “Ley de Promoción de la Economía Social”, por lo cual, como simplificación discursiva, con las dispensas que lleva dicha reducción, nos referiremos indistintamente a las Entidades Autogestionadas (EA), el sector de la autogestión o la Economía Autogestionada.

En este orden de ideas, nos encontramos en una compleja dispersión en el ámbito ejecutivo, ya que, hasta el año 2019, la totalidad de las EA se encontraban administrativamente<sup>6</sup> casi en su totalidad bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

La reforma Constitucional de 1994, en su artículo 100, define que serán el Jefe de Gabinete con acuerdo del propiogabinete y la consiguiente aprobación del Poder Ejecutivo, quienes sancionan la Ley de Ministerios, lo que ha generado acelerados cambios de estructuras ministeriales, tal es así, que en el año 2018 la gestión de Mauricio Macri redujo la estructura de gobierno de 22 a 10 ministerios, degradando a nivel de secretarías, carteras administrativas fundamentales para el desarrollo del país. A partir del año 2019 con la asunción del gobierno de Alberto Fernández, se creó el Ministerio de Desarrollo Productivo; el 17 de febrero de 2020 el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), organismo de fomento y contralor de Cooperativas y Mutuales, realizó un traspaso histórico desde el Ministerio de Desarrollo Social hacia el Ministerio de Desarrollo Productivo.

Si algo nos ha enseñado la experiencia es que reducir las EA a las cooperativas reguladas por el INAES es una visión restringida, siendo que en

---

<sup>6</sup> Las entidades reconocidas por el Estado, en suma, no todas las expresiones de Economía Autogestionada se encuentran visibilizadas, como sí lo está gran parte de la denominada “Economía Popular”.

Si algo nos ha enseñado la experiencia es que reducir las EA a las cooperativas reguladas por el INAES es una visión restringida, siendo que en estos tiempos se le ha dado trascendencia y visibilidad a un sector que agrupa a millones de personas que se encuentran en la informalidad.

estos tiempos se le ha dado trascendencia y visibilidad a un sector que agrupa a millones de personas que se encuentran en la informalidad, siendo una política de Estado, en primer término, el reconocimiento para la formalización, junto con algunas políticas públicas propias del Ministerio de Desarrollo Social. Entre ellas, cabe destacar: la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular, la posibilidad realizar “Consortios” de Monotributos bajo la figura de “Proyectos productivos” o de servicios, la creación de la Dirección Nacional de Empresas Recuperadas, entre otras herramientas de visibilidad, reconocimiento y puesta en valor de expresiones de Economía Popular. Actualmente, poseemos al menos dos grandes órbitas administrativas para las EA: el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Desarrollo Productivo.

Pues bien, los escenarios descritos anteriormente suceden a nivel nacional. En el ámbito local, podemos inferir que el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, –a través de la Subsecretaría Desarrollo del Potencial Humano (SSDPH), la Dirección General Economía Popular y Social (DGEPS) y la Gerencia Operativa de Producción Autogestiva, quienes han presentado el proyecto a la legislatura–, probablemente sea la autoridad de aplicación y órgano de contralor y promoción de la EA.

## DEL MUNICIPIO DE BUENOS AIRES A LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Las EA que habitamos en CABA, solemos tener la mirada puesta en lo que ocurre en el plano nacional, al no haber políticas públicas ni marcos regulatorios propios de CABA, lo que quita perspectiva a la situación federal. No hay una razón concreta; el centralismo de la concurrencia de edificios de gobierno del ámbito nacional con sede en CABA, sumado al reciente estatus adquirido de autonomía, dejando atrás al viejo paradigma municipal, parecen ser las causas principales de dicha situación.

Cierto es que en nuestro ordenamiento jurídico, existe una jerarquía de normas que análogamente se expresan en una pirámide en donde la norma básica fundamental, parafraseando a Hans Kelsen,<sup>7</sup> es la Constitución

<sup>7</sup> Kelsen (1934).

Nacional, acuerdo básico que delimita la organización y orientación del Estado Nación. Dicha norma ha sido reformada por última vez a través de la convención constituyente de Santa Fe en el año 1994, con una fuerte preeminencia en fortalecer la recepción del derecho internacional, creando el denominado “bloque de constitucionalidad”, una fórmula primaria, en donde la Constitución Nacional, y los tratados de DDHH gozan de jerarquía constitucional.

En nuestro país se han ido incorporando con mayor preeminencia normas de derecho internacional en distintos planos de la conducta humana, sumando consensos, principios, valores, opiniones y resoluciones de organismos internacionales determinados. Para nuestro caso de estudio, Argentina adhirió a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incorporando al ordenamiento interno los convenios internacionales, instrumentos de derecho internacional con prelación sobre las leyes. Sin embargo, en un escaño menor, la OIT realiza recomendaciones, ciertamente no vinculantes, pero que delimitan los cursos de acción del organismo y son recibidas en los Estados miembros como guía del camino a seguir. El 3 de junio de 2002, la OIT adoptó la recomendación 193 sobre “la promoción de cooperativas”, reconociendo que “el término ‘cooperativa’ designa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática”.

La norma establece un punto importante en su artículo 10 Inc. 1: “Los Estados Miembros deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos enunciados en el párrafo 3, y revisar esta legislación y reglamentación cuando proceda.”

Seguido por el punto 10.2 en donde menciona que “los gobiernos deberían consultar a las organizaciones cooperativas, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, para la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas”.

Volviendo al punto de partida, estos esbozos de “elementos del derecho constitucional”, tienen por objeto hacer hincapié en el cambio de régimen de la Ciudad de Buenos Aires, –del régimen municipal a Ciudad Autónoma–, es decir, adquiere facultades propias de legislación y Jurisdicción, el Artículo 129 establece:

La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.

Estas facultades brindadas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la colocan, en términos concretos, más cerca del funcionamiento de una provincia que de un Municipio. Por ello el ascenso de condición en términos formales es importante desde el plano simbólico.

Pues bien, el tercer párrafo expresa la creación de una Constitución de la Ciudad. En 1996, se aprueba la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con algunos trazos de corte progresista de ampliación de derechos, por ejemplo, el Art 48 que establece:

Es política de Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social. La Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible. Promueve el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, los emprendimientos cooperativos, mutuales y otras formas de economía social, poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera.

Es decir, la promoción de las EA es un derecho elemental, primario y fundamental de la CABA.

Transcurridos más de 25 años de la transformación de la Ciudad –de municipio a Ciudad Autónoma– y de la sanción de su Constitución, se pone en evidencia la carencia de políticas públicas para las EA. Actualmente, según la última Actualización Nacional de Datos, en CABA, existen más de 1122 cooperativas y 557 mutuales<sup>8</sup>, sin contar las experiencias de Economía Popular radicadas en su mayoría en la zona sur de la Ciudad. Este apartado intenta dar las bases jurídicas que enmarcan el impulso de la ley orientada a regular, fomentar y crear herramientas para aquellas organizaciones productivas de la economía social. Esto representa sin dudas un escenario plausible, toda vez que el distrito con mayores recursos del país pone el ojo en otras formas de producción que años atrás eran prácticamente ignoradas y desconocidas por el propio Estado. Ello pone de relieve no sólo la fuerza de la EA en cuanto sujeto activo en las formas de organización y producción

<sup>8</sup> <https://www.argentina.gob.ar/inaes/informe-sobre-actualizacion-nacional-de-datos>



del trabajo, sino también nos invita a reflexionar sobre el rumbo de la EA, los desafíos, obstáculos y el rol que tendrá en este contexto.

## EL CAMINO PARLAMENTARIO EN LA LEGISLATURA. DE LA IDEA A LA SANCIÓN CON FUERZA DE LEY

El órgano legislativo que debe crear y sancionar las normas jurídicas que regulan las conductas propias del territorio es la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, –también llamada, Legislatura Porteña–, bajo la lógica unicameral de 60 (sesenta) diputados y diputadas (conforme a criterios demográficos), elegidos/as por voto directo no acumulativo según los artículos 68° y 69° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Cada diputado/a o legislador/a permanece cuatro años en sus funciones, y la Legislatura se renueva por mitades cada 2 (dos) años. Actualmente, el poder legislativo de la CABA, está compuesto de la siguiente manera: “Vamos juntos”, 26 diputados/as; Frente de Todos, 17 diputados/as; Unión Cívica Radical – Evolución, 9 diputados/as; Partido Socialista, 2 diputados/as; Autodeterminación y libertad, una diputada, Frente de Izquierda de los Trabajadores, un diputado, Consenso Federal, un diputado, Generación para un Encuentro Nacional, un diputado.

Es decir, para que haya quórum se necesitará de al menos 31 legisladores/as presentes y, dependiendo el tipo de norma jurídica, se regirá en gran medida por la regla de mayoría simple, es decir la mitad más uno de los presentes, salvo los casos expresamente delimitados que requieran otro tipo de mayorías.

Ahora bien, los/as diputados/as son representantes de la voluntad popular, los/as encargados/as de presentar proyectos que mejoren la vida de los/as habitantes de CABA. Sin embargo, esa facultad no es exclusiva; pueden presentar proyectos: el jefe y vicejefe de gobierno, el Defensor del pueblo, las Comunas, el Consejo de Planeamiento Estratégico, el Consejo Económico y Social, por iniciativa popular. Los mismos deberán ser tratados sin omisión alguna.

Actualmente existen tres tipos de proyectos:

1. Proyectos de ley.
2. Proyectos de declaración.
3. Proyectos de resolución (informes al poder ejecutivo).

Todos los proyectos deben atravesar el siguiente camino:

- Ingreso a la secretaría parlamentaria: el proyecto ingresa por mesa de entrada parlamentaria y luego se decide a qué comisión/es es derivado para su estudio.

- Derivación a la/s comisión/es, donde se realiza el trabajo en comisión/es. Aquí los diputados/as y sus asesores/as analizan el o los proyectos presentados y elaboran un despacho sobre el mismo. El o los proyectos vuelve/n a la secretaría parlamentaria, que lo publica durante siete días, para formular observaciones. Puede ser devuelto a la Comisión o el Despacho pasa a la Comisión de labor parlamentaria, que fija el día y hora del tratamiento.
- En el día y hora fijados se realiza el desarrollo de la sesión parlamentaria. La misma es presidida por el/la vicejefe/a de gobierno o el vicepresidente/a 1° de la legislatura porteña. Para iniciar la sesión tiene que estar presente la mayoría de los/as diputados/as para dar quórum, es decir, al menos 31 diputados/as.

En CABA, se debe discutir el proyecto legislativo en general y en particular, se debe discutir artículo por artículo. Allí, se vota. Las votaciones son nominales por medios electrónicos, es decir, se aprueba por mayoría simple (salvo algunos casos).

En el caso de sanción definitiva son comunicados al poder ejecutivo de la CABA, para la promulgación, publicación y reglamentación.

## LA LEY DE ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL Y SOLIDARIA

El 19 de octubre del año 2020 ingresó a la legislatura el Proyecto de ley de “Promoción de la Economía Popular y Social”, propuesto a tratamiento legislativo para luego, el 3 de diciembre, sancionarse como la ley N° 6376, “Ley de promoción de la Economía Social”.

Por cuestiones cronológicas haremos un recorrido sobre los contenidos de la ley N° 6376, remitiendo a algunos aspectos de los debates precedidos y los cambios del proyecto original presentado por el Poder Ejecutivo. Asimismo, es menester recordar que aún, la ley, no cuenta con la reglamentación propia de la norma.

Como punto de partida, se desprenden tres objetivos generales:

- La promoción del desarrollo local en el ámbito de la CABA: mediante la “generación y sostenibilidad de los puestos de trabajo autogestivos y el acceso a nuevos mercados de las entidades de la Economía Social.”
- La creación de herramientas destinadas a potenciar la producción y la comercialización de los bienes y servicios.
- La creación de incentivos para el financiamiento de las entidades productivas.

Siendo que en un primer momento se realizó fuerte hincapié en la Economía Popular, resulta llamativo el haber borrado en varios puntos la acepción. Si bien es cierto que desde el plano simbólico (y político), no es ingenuo borrar la palabra “popular”, la norma hace referencia a estos sectores de la población.

Ciertamente, respecto del proyecto original y en cuanto a la sanción de la propia ley, se mantiene el fondo, pero por cuestiones de técnica legislativa y de redacción se modifica la forma. Sin embargo, siendo que en un primer momento se realizó fuerte hincapié en la Economía Popular, resulta llamativo el haber borrado en varios puntos la acepción. Es decir, la Ciudad de Buenos Aires en su heterogéneo territorio, posee expresiones de la economía popular que en determinados barrios presentan un matiz preponderante de habitantes que crean su propio trabajo bajo los principios de la Economía Popular. Si bien es cierto que desde el plano simbólico (y político), no es ingenuo borrar la palabra “popular”, la norma hace referencia a estos sectores de la población.

Se establecen los principios rectores de la ley, es decir, la estructura y los cimientos de la norma que permiten interpretarla. En primer término, Equidad e Inclusión Social, Solidaridad Social, Perspectiva de Género. Luego se le suma la inclusión de personas con discapacidad, un cambio de paradigma, teniendo en cuenta el tratamiento del ejecutivo a las experiencias de cooperativas sociales, como lo muestra el intento de desalojo de la Cooperativa La Huella LTDA., una entidad que funciona en el hospital Borda. El Ejecutivo viene vulnerando los derechos emanados de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, convenio internacional suscrito en la ONU por más de 70 países en el año 2006 y ratificado en 2014 en Argentina, mediante la ley 26378, basada en la ampliación y creación de derechos para una participación plena y efectiva.

Por último, se hace hincapié en la sustentabilidad ambiental, como rige en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en numerosos instrumentos nacionales e internacionales.

Siguiendo el texto legislativo, retomamos la dificultad sobreviniente de las leyes referidas a las unidades autogestionadas en su componente subjetivo, es decir, e/la o los/las sujetos comprendidos/as. En este caso en particular, como hemos mencionado, se ha eliminado del texto de la norma la palabra “popular”. En este sentido, la norma define dos conceptos centrales; por un lado, a la Economía Social como el

Conjunto de actividades de producción y reproducción que ejerce una población en situación de vulnerabilidad económica y/o social para generar

las bases materiales de realización de sus necesidades, bajo un sistema de prácticas que organizan el proceso económico de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo. Esta organización se implementa mediante Unidades Productivas cuya labor se propone la inserción en el mercado para lograr una sociedad más inclusiva.<sup>9</sup>

La propia normativa establece las definiciones más sobresalientes y es aquí donde se vislumbra un error conceptual en algunas de ellas y se presenta el latente desafío de redefinir la Economía Social ya no como relativa a una situación de vulnerabilidad o como “la última opción”, para empezar a entender que las formas de organización productiva han mutado y las sociedades buscan en la Economía Social y sus principios el escenario sobre el cual crear nuevas formas y condiciones de organizar el trabajo, en donde el factor principal pase a ser la persona y no el capital, en donde no necesariamente la vulnerabilidad o “necesidad” sea el motor de la organización. Por ello entendemos que la definición dada por la norma contiene errores, es excluyente y no contempla las realidades de la EA, sin embargo, constituye una primera aproximación dentro de un territorio tan “tradicionalista”. Por otro lado, la norma define a las unidades productivas como:

toda aquella unidad individual o colectiva que realice actividades de interés económico y social, produciendo bienes o servicios en busca de satisfacer sus necesidades, con miras a su inserción en el mercado formal laboral o comercial con baja escala de capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo.<sup>10</sup>

Aquí, nos encontramos frente a otra definición excluyente y confusa de la propia norma, ya que define a la unidad productiva no sólo por su forma de organización o las actividades que realiza, sino que también presupone cierta “informalidad”, estableciéndose como un estadio anterior y/o precario que debería mutar hacia una supuesta formalidad.

La propia definición establece que la unidad productiva debe tener “(...) baja escala de capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo”. Sin dudas esta última definición coloca en una situación desventajosa a las unidades productivas de la EA ya que, por un lado, les pone un techo ambiguo y confuso, a la capitalización y productividad y, por otro lado, excluye a aquellos proyectos que han superado los mínimos de esa “baja” productividad, lo que nos invita a pensar si desde la visión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se está intentando reconocer y potenciar la existencia y crecimiento de las unidades productivas

<sup>9</sup> Ley N° 6376, artículo 4.

<sup>10</sup> Ídem.

Se presenta el latente desafío de redefinir la Economía Social ya no como relativa a una situación de vulnerabilidad o como “la última opción”, para empezar a entender que las formas de organización productiva han mutado y las sociedades buscan en la Economía Social y sus principios el escenario sobre el cual crear nuevas formas y condiciones de organizar el trabajo, en donde el factor principal pase a ser la persona y no el capital, en donde no necesariamente la vulnerabilidad o “necesidad” sea el motor de la organización. Entendemos que la definición dada por la norma contiene errores, es excluyente y no contempla las realidades de la EA.

de la EA o simplemente se las quiere diferenciar y “estigmatizar” desde lo normativo. Es por ello que esperamos que la reglamentación de la norma establezca parámetros concretos que igualen la actividad productiva con la de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, ya que el factor determinante de la Economía Social no es su baja o alta escala de producción sino la forma de organización de los medios de producción.

Por otro lado, es dable señalar que la definición no hace más que acotar el universo al referirse a Personas Humanas bajo los requisitos de Efectores Sociales: inscriptas en el monotributo social, o adheridas al Régimen Simplificado hasta categoría D.

Pues bien, como novedad la ley crea un Registro para las Unidades Productivas en el marco de la ley, que aun no se encuentra reglamentado y por lo tanto no se saben los requisitos, alcances y autoridad de aplicación, es decir que a la fecha no está claro qué sector del poder ejecutivo lo llevará adelante.

A su vez, se mantiene la obligación de inscribirse en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (RIUPP), aunque la Autoridad de Aplicación arbitrará los medios para evitar la duplicidad de presentación de documentación.

Una consideración importante es el fomento para las compras públicas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reguladas por la ley 2095,<sup>11</sup> en donde actualmente existen tres procedimientos de contratación:

1. Licitación o Concurso, según Artículo 27:

---

<sup>11</sup> [https://buenosaires.compras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley\\_2095\\_Texto\\_Consolidado\\_por\\_Ley\\_6347.pdf](https://buenosaires.compras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley_2095_Texto_Consolidado_por_Ley_6347.pdf)

El procedimiento de licitación es cuando el criterio de selección del cocontratante recae en factores económicos, mientras que el procedimiento del concurso es cuando el criterio de selección del cocontratante recae en factores no económicos, tales como la capacidad técnica, científica, económica-financiera, cultural, artística u otras del oferente, según corresponda.

2. Contratación Directa, conforme las causales y razones específicas que contiene el artículo 28 de la ley 2095. A su vez, la ley 6376 en su artículo 13, modifica el artículo 28, agregando el Inciso 13, el cual establece:

La contratación de bienes o servicios vinculados con prestaciones que brinden las Unidades Productivas inscritas conforme lo establecido en la Ley de Promoción de la Economía Social y sus normas reglamentarias, y cuando el monto total de la misma no supere el equivalente a doscientas mil (200.000) unidades de compra.

3. Remate o Subasta Pública: Mediante un martillero público utilizando el régimen de remates o subastas “al mejor postor”.

Otro elemento para tener en cuenta es el Margen a favor de Unidades productivas, a saber, artículo N°101:

Las micro y pequeñas empresas, cooperativas y talleres protegidos creados por Ley 778, tendrán un margen a favor del cinco por ciento (5%) en el valor ofertado en todos los procedimientos de contratación normados por la presente Ley, respecto de los restantes oferentes.

El factor determinante de la Economía Social no es su baja o alta escala de producción sino la forma de organización de los medios de producción.

## HERRAMIENTAS DE FINANCIAMIENTO PARA UNIDADES PRODUCTIVAS EN EL MARCO DE LA LEY 6376

Como hemos desarrollado en el texto, la dificultad del encuadre normativo de las entidades autogestionadas posee como consecuencia la escasez de herramientas de fortalecimiento adecuadas para la naturaleza de estas. La norma prevé dos herramientas para el desarrollo financiero.

La creación de un “programa para el otorgamiento de líneas de crédito específicas para Unidades Productivas” (Art 8 Ley N°6376), a través del banco estatal de la jurisdicción, es decir, el Banco Ciudad, implica un desafío, al presentarse un actor hasta ahora no interviniente en la mayo-

ría de las Entidades Autogestionadas; esto representa un trabajo hacia adelante de las organizaciones, conjuntamente con el poder ejecutivo y la entidad financiera con el fin de establecer las líneas de trabajo, requisitos y modalidades de las herramientas crediticias destinadas a esta población objetiva. Para ello, el poder ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Finanzas, dispondrá un fondo de garantía que asciende al monto máximo de \$30.000.000, para cumplir con la obligación principal, intereses y gastos.

Por otro lado, la norma contempla la creación del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Economía Social (FONDES), conformado por aportes públicos y privados.

El FONDES utiliza la figura del fideicomiso; al respecto, el Código Civil y Comercial de la Nación en el artículo 1666 define al contrato de fideicomiso en estos términos:

Hay contrato de fideicomiso cuando una parte, llamada fiduciante, transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes a otra persona denominada fiduciario, quien se obliga a ejercerla en beneficio de otra llamada beneficiario, que se designa en el contrato, y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomisario.

A grandes rasgos esta herramienta consta de tres partes; una parte llamada Fiduciante, en el caso de la autoridad de aplicación denominada Fiduciante A y/o persona humana o jurídica denominada Fiduciante B, quienes realizan aportes al Banco de la Ciudad de Buenos Aires como Fiduciario, en favor de los Beneficiarios o Fideicomisarios quienes serían las Unidades Productivas seleccionadas.

Las fuentes de recursos se encuentran descriptas en el Artículo 12, dividiéndose en dos grandes grupos como hemos mencionado. Por un lado, aportes del sector público, mediante asignaciones presupuestarias, rentas, legados y/o donaciones, producidos por el ejercicio del fondo, entre otros elementos de recursos públicos y, por otro lado, los recursos privados proveniente de empresas, sociedades y organizaciones de todo tipo, nacionales e internacionales, con el incentivo fiscal de computar como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El FONDES será dirigido por un Comité Ejecutivo, integrado por representantes de los Fiduciantes y presidido por la Autoridad de Aplicación, quien tendrá derecho a veto respecto de las decisiones de este. El mismo realizará los mecanismos de elegibilidad de los beneficiarios, condiciones, plazos y requisitos. Un dato para tener en cuenta es la composición

del Comité Ejecutivo y la omisión de representantes de las organizaciones de las Unidades Autogestionadas, las cuales, realizan un aporte a la fiscalización y orientación de la herramienta para los objetivos predestinados, tal cual ocurre con la homónima Herramienta Financiera del país hermano de Uruguay<sup>12</sup> poseen un amplio conocimiento del sector.

El Comité Ejecutivo designará a un Consejo Asesor Técnico que deberá tener experiencia en el sector autogestionado, ausencia de intereses pecuniarios y políticos, y ser imparcial (sic), sin embargo, quedará relegado a la Autoridad de Aplicación, siendo esta, quizás, la parte más controversial del FONDES. Cierta es la novedad de la modalidad, la cual es generalmente utilizada para desarrollos inmobiliarios, sin embargo, el sector de Entidades Autogestionadas debe darse el debate para utilizar la mayor creatividad en la creación de herramientas de financiamiento. Es por ello que la herramienta en sí no es inadecuada, aunque se deberán crear mecanismos que prevengan desviaciones de su objetivo principal. Para ello, la norma prevé la obligación de permanencia de al menos 24 meses de las entidades "Fiduciantes B" y la rendición de cuentas mediante los organismos de contralor como el Comité Ejecutivo y el Consejo Asesor.

## OTROS PROYECTOS (SIN ESTADO PARLAMENTARIO)

El 2020 ha sido un año bisagra en términos económicos, sociales y políticos. En la CABA el sector de la Autogestión se encontró atravesado por la falta de políticas públicas destinadas a reparar la situación acaecida. Uno de los desafíos que se presenta para años venideros es la implicancia y participación de las entidades autogestionadas en el ámbito legislativo de la Ciudad de Buenos Aires, como un catalizador de demandas de normas jurídicas que regulen y mejoren las condiciones,

En este sentido, mencionamos algunos de los proyectos e iniciativas presentadas para la creación de políticas públicas para el sector:

- Expte 292/2020: Creación del Instituto Local de Promoción Cooperativa -ILPC-. Autora: Muiños, María Rosa. Frente de Todos (FDT).

<sup>12</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8690504.htm>

En Uruguay el "Comité Ejecutivo" del FONDES se compone de: A) Los tres delegados del Poder Ejecutivo que integran el Directorio del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP).

B) Un delegado representante del sector cooperativo designado por el Poder Ejecutivo de una nómina de tres personas propuesta por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP).

C) Un delegado representante de los trabajadores designado por el Poder Ejecutivo de una nómina de tres personas propuesta por el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) en acuerdo con la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ANERT).



- Expte 898/2020: Asistencia económica financiera y técnica, de la Economía Popular en la GCABA, en marco del A.S.P.O. Autora: Velasco Laura, FDT.
- Expte 1763/2020: Promoción del microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. Autora: Muiños, María Rosa, FDT.
- Expte 1919/2020: Ley de emergencia para las Cooperativas en CABA. Autor: Morresi, Claudio Alberto, FDT.
- Expte 289/2020: Creación del Instituto de la Promoción Cooperativa, Mutual y Organizaciones de la Economía social. Autora: Obregón, Silvia Lorena, FDT.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente artículo hemos esbozado elementos de análisis técnico normativo al tiempo que se ha planteado la histórica demanda de falta de políticas públicas adecuadas para la institucionalización de las entidades autogestionadas en general y del ámbito de la CABA en particular. Fundamentalmente, la dificultad de definir a los y las sujetos que integran la población objetiva, situación que propicia la anomia legislativa que afecta al sector y la adhesión de algunos casos particulares a elementos normativos que responden a otras lógicas como las políticas para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

La heterogeneidad y dispersión de actores conlleva la dificultad de encuadrar la creación de herramientas desde el Estado, excluyendo a la EA de las políticas públicas en general, prueba de ello, es que, durante la pandemia en el plano local, más precisamente durante el año 2020, no hubo una sola política orientada al sector.

La pandemia ha afectado al tejido social, económico y político a nivel mundial; las distintas agencias gubernamentales han destinado esfuerzos y recursos en aminorar el deterioro, sin embargo, en el ámbito de la CABA no ha habido una sola política pública para sobrellevar la crisis sanitaria en las Entidades Autogestionadas.

Sin embargo, como hecho positivo, se presentan nuevos escenarios con la sanción de la Ley N° 6376; la institucionalización e integración de un sector importante hasta entonces invisibilizado, la participación del banco estatal en una faceta que no responde a la mera acumulación de capital, el fomento de las compras públicas orientadas a mejorar la oferta de las EA, y la creación del FONDES como primera herramienta autónoma de financiamiento para el sector.

Los desafíos para el sector son muchos y variados, por ello dependerá de la organización interna de las EA, Federaciones, Confederaciones y del propio Estado, crear las herramientas necesarias para que el andamiaje de la norma se dé por las necesidades concretas y reales de las organizaciones.

Este contexto plantea la necesidad de pensar cómo potenciar la creación de redes, –respetando la heterogeneidad de cada experiencia–, que permitan el desarrollo de una forma de economía alternativa, pujante, que genere articulaciones sólidas con el gobierno de la CABA, en sus distintos estamentos; un tipo de economía en donde prime el trabajo por sobre el capital, basada en la solidaridad, la equidad, el desarrollo de las personas, y sustentada en la justicia social, tal como establece la voluntad de los y las legisladores/as que han sancionado la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Blasco, Laura Rosario y García, Ariel Oscar, “Economía social en construcción. Perspectivas y demandas sociales en la legislación reciente (Argentina, 2003-2015)”, en *Revista Idelcoop*, N° 219, julio de 2016.

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)

Feser, María Eleonora y Basaños, Cesar, “Una ley desigual. Breve análisis del Régimen de Fomento de Inversiones para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y su vinculación con el sector cooperativo”, *Revista Idelcoop*, N° 220, noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/220/una-ley-desigual-breve-analisis-del-regimen-fomento-inversiones-micro-pequenas-y>

Reine Rechtslehre (1934, 2° ed. 1960). Traducción al español de la segunda edición por Roberto Vernengo: Teoría pura del derecho, Porrúa-UNAM, México, D. F., 1991.

Sosa, Gustavo Alberto, “El debate sobre el Anteproyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales”, en *Revista Idelcoop*, N° 216, 2015. Disponible en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/216/debate-anteproyecto-ley-federal-cooperativas-y-mutuales>

## SITIOS WEB DE REFERENCIA

Ley de compras públicas de la CABA: [https://buenosairescompras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley\\_2095\\_Texto\\_Consolidado\\_por\\_Ley\\_6347.pdf](https://buenosairescompras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley_2095_Texto_Consolidado_por_Ley_6347.pdf)

Ley de fomento de la competencia en procesos de selección de la CABA.

[https://buenosairescompras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley\\_N\\_6379\\_Ley\\_Fomento\\_de\\_la\\_Competicion\\_en\\_procesos\\_de\\_seleccion.pdf](https://buenosairescompras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley_N_6379_Ley_Fomento_de_la_Competicion_en_procesos_de_seleccion.pdf)

Ley de Promoción de la Economía Social: [https://buenosairescompras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley\\_N\\_6376\\_Promocion\\_de\\_la\\_Economia\\_Social.pdf](https://buenosairescompras.gob.ar/Repositorio/Ley/Ley_N_6376_Promocion_de_la_Economia_Social.pdf)

Sitio de compras públicas de la CABA: <https://buenosairescompras.gob.ar/normativa.aspx>

Ley N° 24.430 de la Reforma Constitucional año 1994: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Constitución Nacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <http://www.infoleg.gob.ar/?page=166>

Ley N° 16.774 de la República Oriental del Uruguay: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8571811.htm>

Ley de Cooperativas N° 20337 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18462/norma.htm>

Código Civil y Comercial de la Nación: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

---