

APORTES PARA UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO¹

CONFEDERACIÓN COOPERATIVA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (COOPERAR)

PRESENTACIÓN

El presente documento ha sido elaborado por la Confederación Cooperativa de la República Argentina como un aporte para el debate sobre los lineamientos con que debe contar una estrategia de largo plazo orientada a promover el desarrollo sostenible.

Está integrado por los siguientes componentes:

- **Por un plan nacional de desarrollo.** Declaración de Cooperar que justifica la necesidad de un plan nacional de desarrollo y propone las premisas básicas de las que debe partir.
- **Programa federal de economía solidaria “Economía en manos de la gente”.** Programa dirigido a federalizar y dar transversalidad a la política de promoción de la economía solidaria como camino para construir economía en manos de la gente y sus comunidades, esto es, como camino para democratizar la economía.
- **Educar para una economía solidaria.** La formación solidaria debe ser un objetivo del plan nacional de desarrollo, si lo que se busca es un desarrollo inclusivo y socialmente sostenible. Uno de los caminos para lograr esta formación es la efectiva implementación de la educación cooperativa y mutual, para lo cual se propone la construcción de un plan nacional de educación cooperativa y mutual.
- **Redes solidarias para el desarrollo territorial.** Promoción de redes entre los Gobiernos municipales y las empresas de la economía solidaria, como base para una nueva economía al servicio de los hombres y mujeres de cada territorio. 10 reglas para multiplicar economía solidaria. La economía solidaria requiere reglas de juego claras que respeten su naturaleza asociativa, democrática, no lucrativa y de servicio a sus asociados, y brinden seguridad jurídica a sus emprendimientos.

¹ Publicamos una selección de textos realizada por *Revista Idelcoop*. El documento completo puede ser consultado en <https://www.cooperar.coop/aportes-para-un-plan-nacional-de-desarrollo>.

- **Políticas sectoriales y cooperativismo.** Dar transversalidad a la promoción de la economía solidaria es incorporar, en cada política sectorial, iniciativas donde se sume el esfuerzo de la política pública con la potencia de la sociedad civil organizada en base a la ayuda mutua y la democracia.

POR UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Nuestro país parece condenado a enfrentar emergencias económicas. En forma recurrente, como ocurre en estas horas, enfrentamos crisis que se manifiestan en una serie de indicadores económicos, pero que fundamentalmente se sufren en el seno de la mayoría de las familias argentinas (desempleo, caída del salario, limitaciones o imposibilidad de acceder a determinados bienes y servicios, algunos de ellos de carácter esencial).

El problema es que enfrentamos la emergencia solo con planes de emergencia. Nuestra propuesta es aprovechar este año electoral para darnos la oportunidad de debatir el largo plazo. Esto no puede ser responsabilidad exclusiva ni principal de los dirigentes políticos, que estarán condicionados por el fragor de la coyuntura electoral. Es una iniciativa que debe ser impulsada por todos los sectores sociales que necesitamos ser parte de un proyecto de nación compartido.

Necesitamos un plan nacional de desarrollo que supere las emergencias con propuestas de largo plazo, que oriente los esfuerzos del Gobierno nacional y de los Gobiernos provinciales y de los municipales, y que sea capaz de movilizar la potente diversidad de nuestra sociedad civil.

Un plan de estas características debe ser construido a partir del diálogo abierto, intenso, profundo, democrático y federal de todos los actores que formamos parte de la sociedad argentina. Y debe partir de algunas premisas básicas. Mencionaremos solo dos, que son parte de los acuerdos globales que hemos alcanzado como humanidad cuando hablamos de desarrollo.

En primer lugar, cualquier plan para superar nuestras emergencias debe ser convergente con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por la Asamblea de Naciones Unidas. En el mundo hemos acordado que, para ser sostenible, el desarrollo debe serlo simultáneamente desde la perspectiva económica, social y ambiental.

En segundo lugar, el plan debe tener como objetivo el pleno cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en Argentina tiene rango constitucional desde 1994. En nuestra concepción, desarrollo es el cumplimiento de los derechos

económicos, sociales y culturales, y por lo tanto no podemos comparar ninguna política económica que menoscabe su ejercicio.

Sobre estas premisas, cada uno de los sectores sociales puede y debe hacer sus aportes. El cooperativismo tiene los suyos.

Las cooperativas son asociaciones de personas que decidieron constituir empresas para hacer frente, en forma democrática, a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales. Son la responsabilidad social hecha empresa, y desde allí cuentan con recursos institucionales para movilizar la iniciativa autónoma de la sociedad civil en favor del desarrollo de toda la comunidad.

Tienen presencia en todas las provincias, por lo que están en condiciones de aportar a una economía con raíces en el territorio y construida con un profundo sentido federal.

Cuentan con espacios de intercooperación internacional, que les permiten facilitar la inserción del desarrollo nacional en el contexto global a partir de sus vínculos comerciales e institucionales con las organizaciones económicas afines del resto del mundo, y a partir de su inserción en los organismos multilaterales vinculados al desarrollo.

Y, primordialmente, tienen una experiencia más que centenaria en el desarrollo de modelos empresariales sostenibles en todas las actividades económicas, gestionados a partir del interés de quienes son sus propietarios: consumidores, usuarios, trabajadores, productores, ahorristas, artesanos, profesionales y familias de cada rincón de nuestra patria.

Por todo ello, y en el marco de un año que por su carácter electoral es propicio para el debate político, Cooperar pone a disposición de todos los hombres y mujeres comprometidos con el destino de la patria y el bienestar de nuestro pueblo los siguientes aportes para un plan nacional de desarrollo.

PROGRAMA FEDERAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA PARA LA DEMOCRACIA ECONÓMICA “ECONOMÍA EN MANOS DE LA GENTE”

- Acordar como política de Estado la promoción de la economía solidaria como herramienta para la democratización de la economía: la economía en manos de la gente.
- Impulsar un gran acuerdo federal con políticas de promoción para las empresas que ponen la economía en manos de la comunidad: trabajo asociado, agregado de valor agroindustrial y cooperativo, ahorro y crédito local solidario, producción participativa de la vi-

vienda, organización empresarial de los consumidores, servicios de agua, electricidad, gas y medios de comunicación comunitarios, seguros, salud y turismo con sentido local.

- Fortalecer el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) para que promueva la incorporación de la economía solidaria en cada una de las políticas sectoriales.
- Fortalecer los órganos locales competentes para construir un programa de promoción de la economía solidaria de carácter federal.

Un plan nacional de desarrollo tiene que partir del reconocimiento de que no todas las empresas son iguales. No todas requieren las mismas políticas públicas, ni todas cuentan con las mismas capacidades para aportar al desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible.

Hay micro, pequeñas y medianas empresas que requieren tratamientos diferenciados para garantizar igualdad de oportunidades, para evitar comportamientos oligopólicos y para eliminar las barreras que les impiden desarrollar sus proyectos económicos por falta de acceso al financiamiento, a la asistencia técnica o a los mercados.

Hay empresas nacionales y extranjeras, lo que también debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar su impacto en la balanza de pagos (en términos de inversiones extranjeras directas, pero también de regalías y de riesgo de sub y sobre facturación en las operaciones de comercio exterior) y para evaluar sus implicaciones respecto al control de sectores estratégicos (energía, tecnología, salud, finanzas).

Hay empresas en grandes centros urbanos, y otras en pequeñas y medianas localidades, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de discutir la ocupación de nuestro territorio, de asumir el mandato constitucional del federalismo y de construir una economía equilibrada que evite la concentración demográfica y económica, con todas las implicancias que ello tiene en términos ambientales y de calidad de vida.

Y también, a la hora de pensar un plan nacional de desarrollo –y esta es nuestra presupuesta– hay que diferenciar entre las empresas cuyo objetivo es lucrar, y aquellas organizadas por sus usuarios, trabajadores o productores para satisfacer en forma solidaria sus necesidades, a partir de la ayuda mutua y la gestión democrática.

Implementar una política específica hacia este tipo de empresas es, en primer lugar, cumplir con la Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas de la OIT (resolución N° 193/2002) que sostiene

que “una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo y mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales”, y agrega que “la promoción de las cooperativas, guiada por sus valores y principios, debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional”.

¿POR QUÉ ENTENDEMOS QUE HOY RESULTA CENTRAL LA PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL MARCO DE UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO?

Porque el principal desafío para un plan nacional de desarrollo es la consolidación y multiplicación de empresas cuyos intereses estén fuertemente enraizados en cada territorio, para, desde allí, estar en condiciones de sumarse a la economía regional y global.

Si no hay economía con raíces, economía gestionada desde el interés y las aspiraciones de las mujeres y hombres de cada territorio, entonces nuestro destino continuará atado al ritmo de los capitales especulativos que hoy hegemonizan la economía global.

Los modelos empresarios de la economía solidaria permiten construir economía en manos de los trabajadores, de los consumidores, de los productores, de los ahorristas de cada territorio. En suma, la economía solidaria sirve para construir economía en manos de la gente y sus comunidades.

Se trata de un tema de soberanía, la soberanía de la comunidad sobre sus ahorros, sobre su tiempo de trabajo, sobre qué quiere producir y cómo.

Consolidar y multiplicar las empresas de la economía solidaria, para construir economía a partir de las mujeres y hombres de cada territorio, es democratizar la economía, la gran deuda que tenemos los argentinos luego de haber recuperado la democracia política en 1983.

La economía argentina en manos de los argentinos y de todos los habitantes de nuestro país es un proyecto político y económico del que tiene que ser parte sustancial la economía solidaria, que no es más que economía fundada en la ayuda mutua y en la gestión democrática.

Cumplir con este objetivo, parte sustantiva de un plan nacional de desarrollo, requiere un programa federal de economía solidaria, que articule los esfuerzos de la sociedad civil organizada, de las distintas políticas sectoriales del Gobierno nacional y fundamentalmente de cada uno de los Gobiernos provinciales y municipales que deben velar por la inserción de sus territorios en la economía nacional, regional y global a partir de la defensa y promoción de los intereses y aspiraciones de sus pueblos.

Con estas convicciones, desde Cooperar proponemos las siguientes ideas para construir un programa de promoción de la economía solidaria para la democracia económica.

ECONOMÍA SOLIDARIA: ANTECEDENTES

Para el diseño de este programa, entendemos que deben ser considerados los siguientes antecedentes:

1. Internacionales: a la citada resolución N° 193/2002 de la OIT, debe sumarse la resolución N° 64/193 de la ONU y el Informe del Secretario General de la ONU "Las cooperativas en el desarrollo social".
2. Las leyes N° 20.337, N° 20.321 y N° 23.427 que incluyen aspectos de la promoción de las cooperativas y mutuales.
3. Las constituciones provinciales que establecen su fomento y promoción.
4. Los congresos argentinos de las cooperativas, realizados desde 1919, el último de ellos en 2012, donde Cooperar junto con Coninagro hicieron público el Mensaje del Cooperativismo Argentino en el Año Internacional de las Cooperativas.
5. La V Cumbre de Cooperativas de las Américas, realizada en Buenos Aires, en octubre de 2018, donde se realizó la Declaración de Buenos Aires.²
6. Los pronunciamientos de la Alianza Cooperativa Internacional en pos de la construcción de un mundo más equitativo y justo.

ECONOMÍA SOLIDARIA: CONCEPTO

La promoción de la economía solidaria debe comenzar por el reconocimiento de este sector empresario, constituido, proponemos, por todas aquellas "empresas de carácter asociativo que adoptan modos de organización donde existe preeminencia de las personas sobre el capital, autonomía y democracia en la gestión, y prioridad de servicios a sus miembros y a la comunidad por encima de la consecución de beneficios".

En segundo lugar, proponemos asumir la promoción de la economía solidaria como parte de una política de Estado dirigida a democratizar la economía.

² <https://www.cooperar.coop/wp-content/uploads/2018/11/Declaracion-V-Cumbre-completa.pdf>.

La concentración del poder económico, que se traduce en pocas empresas controlando la producción de bienes y servicios con el objetivo principal de maximizar ganancias, provoca exclusión de personas y de territorios, distorsión en los mercados, falta de condiciones para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución nacional –incluyendo los reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– y para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por Naciones Unidas en 2015.

Las encíclicas *Evangelii gaudium* y *laudato sí* del Papa Francisco, y *Caritas in veritate* de su antecesor, expresan con claridad las consecuencias económicas sociales y ambientales de una economía controlada por el poder económico concentrado, y la necesidad de construir caminos para otro tipo de desarrollo.

A partir de esta caracterización, la promoción de la economía solidaria debe formar parte de las políticas públicas que buscan impulsar la democratización de la economía. Esta incluye dos ideas que resultan confluentes. Por un lado, contar con empresas donde los asociados en calidad de consumidores, o de usuarios, o de trabajadores, o de pequeños productores, deciden democráticamente qué y cómo se produce, qué se consume, en qué se invierte, etc. Por otro lado, por democracia económica se entiende también el derecho a acceder en condiciones de equidad a los recursos, bienes y servicios.

Ambas ideas resultan confluentes en tanto se entiende que las empresas de la economía solidaria son un medio eficaz para facilitar el acceso a dichos servicios en condiciones de equidad.

En dicho marco conceptual, proponemos que la promoción de la economía solidaria incluya, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Ampliar y consolidar las empresas de la economía solidaria en todos los sectores y distritos, como forma de promover la democratización de la economía, entendiendo como tal la gestión democrática de las empresas y el acceso en condiciones de equidad a los recursos, bienes y servicios que requieren los habitantes de la nación argentina.
- b) Promover la organización de empresas de la economía solidaria por parte de consumidores y usuarios de los distintos bienes y servicios como forma de promover el consumo responsable, el consumo saludable, el cuidado del ambiente, la defensa de los derechos del consumidor, la reducción de los costos de comercialización, el trabajo decente, y como forma de evitar las prácticas monopólicas en los mercados de bienes de consumo. Esto inclu-

ye la promoción de cooperativas de consumo o con secciones de consumo, cooperativas de servicios públicos, proveedurías mutuales e iniciativas afines.

- c) Promover organizaciones de ahorro y crédito de la economía solidaria, como forma de impulsar que el ahorro local se traduzca en financiamiento para el desarrollo local, de fomentar el desarrollo de servicios financieros en todo el territorio nacional, de evitar abusos que perjudiquen a los usuarios de servicios financieros y el comportamiento especulativo del capital financiero en detrimento del desarrollo económico. Esto incluye el desarrollo de bancos cooperativos, cajas de crédito cooperativas en el marco de la ley N° 21.526 o de aquella que la reemplace, cooperativas de crédito, servicios de ayuda económica mutual, organizaciones de micro o mezo finanzas de carácter asociativo, y similares.
- d) Promover la organización solidaria de las familias que requieren vivienda, con el objetivo de reducir costos de construcción, fomentar viviendas acordes a las necesidades y preferencias de las familias, y evitar la especulación inmobiliaria. Esto incluye la promoción de cooperativas de vivienda, mutuales con reglamentos de vivienda y afines.
- e) Promover la organización cooperativa de los productores agropecuarios, como medio para garantizar la transparencia de los mercados de productos y de insumos, y el impulso de proyectos de agregado de valor vinculados al desarrollo local.
- f) Promover la organización de cooperativas de trabajo, como forma solidaria de crear y sostener puestos de trabajo decente y fortalecer la defensa de los derechos del trabajador a partir de la creación de empresas donde estos controlan los medios de producción y construyen en forma autónoma y participativa las condiciones y medio ambiente de trabajo.
- g) Promover la organización de cooperativas de servicios públicos, como forma de garantizar el acceso a los servicios esenciales en condiciones de equidad, incluyendo el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para de esta manera facilitar el desarrollo local a partir de la participación de la comunidad.
- h) Promover el asociativismo de artesanos, de profesionales, de micro y pequeños empresarios a través de empresas de la economía solidaria que faciliten su acceso a todos los servicios necesarios para su desarrollo económico y profesional.
- i) Promover la consolidación y desarrollo de empresas solidarias que brinden servicios salud, seguro, turismo y en general todos aquellos

servicios sociales que se requieren para el desarrollo sostenible, de modo de garantizar la presencia de una lógica empresaria sustentada en las necesidades de la comunidad y no en la retribución al capital.

- j) Promover la democratización de la palabra a partir de la organización de medios de comunicación en todos sus formatos (gráfica, radio, televisión, multimedia) gestionados por empresas de la economía solidaria. Ello incluye tanto medios gestionados democráticamente por sus trabajadores, como medios gestionados por la comunidad, a través de mutuales, cooperativas y otras formas asociativas de gobernanza democrática.
- k) Promover la igualdad de género, parte constitutiva de todo programa de democratización en todas las áreas, a partir del empoderamiento de las mujeres a través de la organización de cooperativas, mutuales u otras empresas de la economía solidaria.
- l) Promover servicios de cuidado a las personas en condiciones de vulnerabilidad, a partir de la organización cooperativa de sus trabajadores, o de cooperativas o mutuales de servicios, como herramienta para la inclusión social, para la distribución equitativa de trabajo de cuidado en términos de género, y para la satisfacción del derecho al cuidado.
- m) Promover la defensa del ambiente, a partir de la organización cooperativa de los recicladores, que son auténticos guardianes del cuidado del planeta. Separar en origen, clasificar, recuperar materiales contribuye al sostenimiento del planeta.
- n) Promover la inclusión social de las personas en contexto de encierro, creando, entre todos, la posibilidad de reinserción laboral y no reincidencia en el delito, con las propias empresas cooperativas creadas por detenidos y liberados y sus familias.
- o) Impulsar la educación cooperativa y mutual, en los términos del artículo 90 de la Ley Nacional de Educación Cooperativa

UN MODELO PARTICIPATIVO Y FEDERAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Las cooperativas y las mutuales son agentes de progreso social porque canalizan la iniciativa autónoma de la sociedad civil. Sus asociados tienen vocación por hacerse cargo, en forma democrática y autogestionaria, de sus propios problemas.

Nada hay más antipático y poco conducente para un cooperativista o un mutualista que una política inconsulta. Va contra su propia natu-

raleza. Por lo contrario, nada tan eficaz como sumarlo al diseño de la política que se pretende desarrollar.

Las empresas de la economía solidaria no nacieron para ser sujetos pasivos de la política pública, ni para recibir soluciones desde arriba. Nacieron como sujetos activos para transformar la realidad en forma autogestionaria. Eso es lo que debe aprovechar el Estado. Debe potenciar la capacidad de innovación y de iniciativa de nuestro movimiento, y no ahogarlo en el marco de políticas que no sentimos como propias.

Por eso, una buena práctica de política pública para la promoción de la economía solidaria es la existencia de mecanismos institucionales permanentes que garanticen la participación en el diseño, la gestión y la planificación. Esto es lo que las cooperativas y mutuales hacemos al cogestionar el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, y lo que pretendemos que se incorpore como metodología en cada una de las políticas sectoriales.

El modelo institucional con que hoy cuenta el INAES ha sido desarrollado y profundizado a lo largo de décadas, con Gobiernos de los más diversos signos políticos.

La ley N° 19.331 que creó el Instituto Nacional de Acción Mutua, la ley N° 20.337 que creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, el decreto N° 420/1996 que fusionó ambos organismos en el Instituto Nacional de Cooperativas y Mutuales, el decreto N° 721/2000 que lo transformó en el actual INAES y creó el Consejo Federal Cooperativo y Mutua, y, finalmente, y el decreto N° 1.192/2002, que terminó de configurar el Directorio que actualmente conduce el INAES, con la participación de las confederaciones del cooperativismo y el mutualismo, son los principales hitos que sustentan el diseño institucional actual del INAES, que fue sostenido por todos los Gobiernos y que tiene el consenso de todas las organizaciones de representación del cooperativismo y el mutualismo nacional.

Debemos rescatar y ampliar este modelo institucional, que es ejemplo internacional de gestión pública participativa. Por ello proponemos que la política de promoción de la economía solidaria sea a) encabezada por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social; b) articulada con cada una de las áreas sectoriales del Poder Ejecutivo; y c) efectivamente planificada y coordinada con cada una de las provincias.

En nuestra visión, a partir de esta experiencia, el salto cualitativo que requiere la política de promoción de la economía solidaria debe tener dos ejes principales:

a) **Transversalizar la política de promoción de la economía solidaria.**

Es necesario que la promoción de las empresas de la economía solidaria no se limite al accionar del INAES en el marco del ministerio del cual dependa (actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Salud), sino que debe incluir, con el acompañamiento de las más altas autoridades del Poder Ejecutivo nacional, la incorporación de la promoción de la economía solidaria en cada una de las políticas sectoriales.

Esta política podría estar articulada, por ejemplo, a través de un Consejo Interministerial de la Economía Solidaria, cuya coordinación estuviese a cargo del INAES.

Como se dijo en el Mensaje del Cooperativismo Argentino en el Año Internacional de las Cooperativas (2012), firmado por Cooperar y Coninagro, "reclamamos que las políticas de promoción del cooperativismo no estén desarticuladas de las políticas sectoriales: de poco sirven aquellas si las cooperativas no forman parte central de las políticas de vivienda, de desarrollo agropecuario, de energía, de telecomunicaciones, de salud o de generación de trabajo".

b) **Federalizar la política de promoción de la economía solidaria.**

Es necesario que cada una de las provincias fortalezca su respectiva política y organismo de promoción de la economía solidaria, y que el Estado nacional jerarquice al Consejo Federal Cooperativo y Mutual como espacio de articulación de la política de promoción de la economía solidaria, con un profundo sentido federal.

Esto requiere que las provincias amplíen los recursos destinados a la promoción de los modelos empresariales vinculados a la economía solidaria (comenzando por el estricto uso con este objetivo de los recursos originados en la ley N° 23.427) y sumen la participación activa de sus representantes en los respectivos distritos, en forma convergente con el diseño institucional del INAES y de muchas de las provincias que cuentan con organismos de naturaleza similar.

Así también, es necesario jerarquizar el Consejo Federal Cooperativo y Mutual como ámbito de construcción de un plan federal para la promoción de la economía solidaria, fundado en la participación del movimiento cooperativo y mutual y el protagonismo de todos los Gobiernos distritales.

COOPERATIVAS, MUTUALES Y OTRAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Las cooperativas y las mutuales son los modelos empresarios asociativos de carácter democrático y orientados a dar servicios a sus asociados, de mayor desarrollo e historia en la República Argentina.

A estos se suman otras formas asociativas que también deben formar parte de una política de promoción de la economía solidaria, como la que se está proponiendo, como, por ejemplo:

- Asociaciones civiles gestionadas democráticamente que administren espacios para la comercialización e intercambio de los productos y servicios de sus asociados, como por ejemplo ferias francas, mercados de la economía social, mercados de trueque, etc.
- Grupos pre-cooperativos o pre-mutuales, entendiendo como tales a grupos asociativos con modos de organización asimilables a cooperativas y mutuales, y que eventualmente puedan constituirse como tales (por ejemplo, sociedades de la sección IV de la ley N° 19.550, con rasgos cooperativos).
- Sociedades comerciales con mayoría accionaria en propiedad de sus trabajadores, o controladas por cooperativas o mutuales.
- Cualquier otro tipo de iniciativa asociativa que por su objeto, su membresía y su gestión democrática sea convergente con la definición de empresa de la economía solidaria.

Este tipo de organizaciones también deberían ser incorporadas dentro de las políticas de promoción del INAES. La promoción de la economía solidaria no debe limitarse a la promoción de dos figuras jurídicas. Debe incorporar una visión amplia, que dé cuenta de las distintas experiencias asociativas emergentes en cada uno de los sectores y territorios de la nación.

Sin embargo, entendemos conveniente limitar las responsabilidades de registro y fiscalización del INAES a los casos de las cooperativas y mutuales, debiendo el resto de las empresas de la economía solidaria registrarse y fiscalizarse de acuerdo a la figura jurídica que adopten.

En este punto, es necesario señalar que desde Cooperar se coincide con la ley N° 27.345 que reconoce como tales a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular y que tiene por objeto promover y defender sus derechos “en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al ‘trabajo en sus diversas formas’ por el artículo 14 bis y al mandato de procurar ‘el progreso económico con justicia social’ establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución nacional”.

Asimismo, desde Cooperar se valora la institucionalidad construida a partir del reconocimiento de este nuevo sujeto social, en particular el Regis-

tro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) y el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, creados por la citada ley.

A partir de ello, es que entendemos que parte de la promoción de la economía solidaria a desarrollar por el Estado nacional debe ser la promoción de empresas de la economía solidaria constituidas por trabajadores y trabajadoras de la economía popular, como medio para la defensa y promoción de sus derechos.

En dicho sentido, entonces, proponemos profundizar las líneas de acción comunes entre las instituciones y programas incluidos en la ley N° 27.345, el INAES y la política general de promoción de la economía solidaria.

ECONOMÍA SOLIDARIA, UNA AGENDA DE TRABAJO PARA TODOS LOS SECTORES SOCIALES

El resultado de esta política de Estado debe ser un amplio y sólido sector de economía solidaria que interpele el poder de la economía concentrada y promueva propuestas alternativas para el desarrollo, con sentido social, responsabilidad ambiental y equilibrio territorial.

El proyecto de democratización de la economía a partir de la ampliación y consolidación de las empresas de la economía solidaria puede ser potencialmente asumido por prácticamente la totalidad de los habitantes de la nación. No es un proyecto de un solo sector o grupo social.

Todos los habitantes son consumidores, usuarios, requieren vivienda, crédito o salud. Y por lo tanto todos pueden decidir organizarse democráticamente para recibir estos servicios por parte de la economía solidaria. En su calidad de trabajadores también pueden optar por gestionar sus propias empresas, o en su calidad de pequeños y medianos empresarios pueden adoptar estrategias asociativas a través de cooperativas (como es el caso emblemático de las cooperativas agropecuarias).

Así como la economía solidaria puede ser un proyecto impulsado por todos los sectores sociales, también requiere la articulación de las distintas áreas y niveles de gobierno. Por todo ello, desde Cooperar, entendemos que el plan nacional de desarrollo que debemos consensuar entre todos los argentinos y argentinas debe incorporar como elemento estratégico la promoción de la economía solidaria como política transversal a todas las políticas sectoriales, y como resultado federal del esfuerzo de los Gobiernos y la sociedad civil organizada en cada una de las provincias de la República Argentina.

EDUCAR PARA UNA ECONOMÍA SOLIDARIA. HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN COOPERATIVA Y MUTUAL

- Por el pleno cumplimiento del artículo 90 de la Ley Nacional de Educación.
- Plan Nacional de Educación Cooperativa y Mutual en el Ministerio de Educación de la Nación.
- Formación docente, inicial y en ejercicio.
- Contenido y metodología.
- Cooperativas escolares.
- Cooperativas de gestión social.
- Educación rural.

Construir economía en base a los valores de la ayuda mutua, de la responsabilidad, de la democracia, de la igualdad, de la equidad y de la solidaridad requiere hombres y mujeres formados en estos valores.

De igual manera, organizar y gestionar empresas sostenibles en base a estos valores requiere conocimiento sobre las distintas alternativas y caminos que hemos sabido construir para lograrlo.

Por ello, proponemos que, como parte del esfuerzo estratégico en educación que requiere un plan nacional de desarrollo, se incorpore un plan nacional de educación cooperativa y mutual ejecutado desde el Ministerio de Educación de la Nación, en base a los siguientes criterios.³

LA EDUCACIÓN COOPERATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Un elemento sustantivo del plan nacional de educación cooperativa y mutual es contar con una institucionalidad que soporte los programas, proyectos y acciones que hagan posible a largo plazo la educación cooperativa. Se propone en concreto la creación de un área específica en el nivel nacional para el cooperativismo en el sistema educativo en la estructura del Ministerio de Educación; la activación un consejo consultivo de educación cooperativa, integrado por Ministerio de Educación, INAES, universidades, movimiento cooperativo, etc.; y la promoción del fortalecimiento o creación de áreas específicas en los Gobiernos provinciales.

MARCO NORMATIVO

La política pública a la que aspiramos desde el sector cooperativo cuenta con un conjunto de normas, leyes, decretos y reglamentacio-

³ La siguiente es una síntesis del documento "Hacia un plan nacional de educación cooperativa" elaborado por Cooperar y Coninagro.

nes que generan la viabilidad y refuerzan nuestros objetivos. Las leyes vigentes más importantes que habilitan el desarrollo de estos objetivos son la ley Nº 1.6583/64, su decreto reglamentario Nº 1.171/03 y el artículo 90 de la ley Nº 26.206/06. El Consejo Federal de Educación, conforme a sus atribuciones específicas, emitió las resoluciones CFE Nº 37/07 y CFE Nº 97/10 en las que establece la enseñanza y práctica del cooperativismo y mutualismo en los niveles primarios y secundarios como núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP).

a) Hacia un plan nacional de educación cooperativa y mutual

Como parte del camino a recorrer en la construcción de la política pública para la promoción del cooperativismo en el sistema educativo, se propone la creación de un plan nacional de educación cooperativa y mutual que:

- Genere una institucionalidad encargada de dinamizar la política, comenzando con: una estructura en el Ministerio de Educación y Deporte de la Nación; un consejo consultivo de educación cooperativa y mutual; e instancias específicas a nivel nacional y en los ministerios provinciales.
- Priorice objetivos, defina metas y habilite acciones para estructurar una hoja de ruta nacional.
- Consolide y potencie las propuestas existentes y las extienda en las provincias, localidades e instituciones donde aún no tienen cabida.
- Proponga un diálogo especializado de saberes de diversa índole, entre académicos, cooperativistas y funcionarios de la cartera educativa nacional y provincial.

El plan nacional de educación cooperativa y mutual debe contener la síntesis de objetivos y metas que generen las acciones dirigidas a desarrollar sentidos, contenidos y prácticas en los niveles obligatorios, la educación superior y la formación docente.

b) Formación docente

Teniendo en cuenta que existen las condiciones normativas, especialmente las establecidas en el artículo 90 de la Ley de Educación Nacional, resulta insuficiente el desarrollo que ha tenido la formación docente en cooperativismo, tanto en los institutos y universidades encargadas de la formación inicial, como de los programas, cursos y otras ofertas para los docentes en ejercicio:

- Formación inicial de docentes: orientaciones curriculares para las distintas asignaturas, lo que requiere materiales para la formación

de formadores y materiales pedagógicos para los institutos de formación docente o universidades.

- Formación en ejercicio: programa de formación para formadores en cooperativismo mediante la realización de trayectos como cursos, postítulos, diplomaturas y posgrados; ofertas dirigidas para docentes responsables de la formación docente inicial. Teniendo en cuenta realizar ofertas nacionales, provinciales y certificaciones con puntaje.

c) Educación obligatoria

Un gran desafío es conseguir que se desarrolle la educación cooperativa y mutual en los niveles obligatorios, en diálogo con otros modos de aproximación a la construcción de saberes significativos y relevantes. Se pueden desarrollar entre otras formas como:

- Contenidos específicos: orientaciones de formación ciudadana, historia, ciencias sociales, economía, entre otros, con contenidos cooperativos.
- Contenidos y dispositivos transversales: impulso de proyectos de aula o proyectos institucionales que puedan ser aplicados a los distintos niveles y modalidades de la educación obligatoria.
- Metodología: promoción de metodologías cooperativas para el desarrollo de distintos contenidos en las aulas.

d) Cooperativas escolares

Las cooperativas escolares son una propuesta de trabajo pedagógico que resulta una experiencia privilegiada para generar reflexiones teórico-prácticas sobre la cooperación, la solidaridad, la gestión social, la democracia, la participación, la responsabilidad individual y colectiva, así como la puesta en práctica de conocimientos que se relacionan con la actividad definida por la cooperativa. Esperamos que se logre concretar al nivel nacional:

- Reglamentación. Estatuto tipo, inscripción, rangos etarios para su conformación, obligaciones impositivas y dedicación horaria y el reconocimiento institucional del docente guía.
- Base de datos consolidada, en base a los registros provinciales.
- Docente guía. Reconocimiento de esa labor pedagógica dentro de su remuneración y de las tareas de su puesto de trabajo.

e) Escuelas de gestión social

La existencia de escuelas de gestión social es un hecho reconocido por la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Es una forma de gestión de la

educación pública nacional con especificidades, aún no contempladas en las reglamentaciones activas ni en los programas nacionales y provinciales. En diciembre de 2015 se generó la resolución N° 330/15, que permite el registro y da pautas para su funcionamiento, necesarias para reglamentar y promover su actividad.

Actualmente se requiere aplicar dicha resolución, así como el reconocimiento en cada una de las jurisdicciones. Resulta necesario igualmente ir más allá y generar una política activa desde el Estado, que equipare las condiciones a los otros tipos de gestión del servicio educativo, examinando sus especificidades.

f) Nivel superior. Universidades e institutos de educación superior

Una primera idea a resaltar es considerar en su globalidad a la educación superior, que incluye a las universidades, a los institutos de educación superior con dependencia de las provincias y CABA y las carreras de formación docente y de formación técnico-profesional bajo su órbita. En segundo lugar, la necesidad de considerar –para el caso de las universidades– los alcances de estas propuestas en el marco de su autonomía. Por ello se apela a la responsabilidad del Estado nacional de generar condiciones de posibilidad para que los planes, programas y proyectos tengan un funcionamiento sostenido.

Las propuestas que se presentan a continuación están organizadas de acuerdo a las tres funciones básicas de las instituciones universitarias (docencia, investigación y extensión):

Docencia

- Incluir contenidos sobre la especificidad de las empresas cooperativas y de la economía solidaria en las diferentes carreras de interés público y generar orientaciones y recomendaciones específicas para el resto de las carreras.
- Fomentar la temática a través de créditos académicos como seminarios optativos, investigación o las modalidades de cada plan de estudios.
- Promover el acercamiento de los estudiantes a las empresas cooperativas y de la economía social desde los inicios de la formación, en los formatos y bajo las modalidades que correspondan a la carrera.
- Impulsar programas de formación en la temática para los docentes universitarios, dentro de las actividades de formación continua; por ejemplo, en las especializaciones en docencia universitaria o en actividades ad hoc.
- Fomentar la sostenibilidad de las carreras de pregrado, grado y posgrado vigentes y apoyar la creación de nuevos planes de estudio.

- Desarrollar ciclos de complementación para facilitar el acceso a la formación de grado dirigido a los egresados de ciclos de pregrado.

Investigación

- Institucionalización permanente del Programa de Educación en Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, incluyéndolo como parte del plan de acción 2016-2021 del Ministerio de Educación y Deporte.
- Promover la generación de condiciones institucionales y financieras para promover proyectos de investigación multidisciplinarios.
- Habilitar programas o líneas que promuevan y financien la conformación de Centros de investigación en cooperativismo y economía social.
- Apoyar la difusión de los resultados de las investigaciones entre los investigadores y en el propio sector.

Extensión

- Financiar encuentros y ferias, que permitan visibilizar los aportes que las universidades realizan con el sector, formando profesionales, investigando temáticas, transfiriendo conocimientos y dinamizando la innovación.
- Promover y apoyar observatorios en las universidades que integren la investigación, la extensión y la docencia. Impulsar el acompañamiento a las empresas cooperativas y de la economía social desde las instituciones de educación superior.
- Incentivar la creación de centros de referencia en las universidades que puedan canalizar las necesidades del sector y generar las vinculaciones hacia adentro de las universidades o con otras universidades, según las especialidades y fortalezas existentes.

g) Educación técnica

- Vinculación con el sector cooperativo para el desarrollo socioproductivo, sociocomunitario y artístico cultural, en los momentos de formación en las prácticas profesionales, y de inserción laboral de los técnicos y profesionales.
- Propuestas específicas para la educación técnica de nivel secundaria, la técnica profesional de educación superior y los centros de formación profesional.
- Promoción de actividades socioproductivas que compartan la experiencia de gestión cooperativa, las potencialidades del sector y sean una alternativa real y viable para la futura actividad laboral de los egresados.

h) Educación rural

Resulta estratégico trabajar en la educación rural de modo tal de equiparar los desbalances sociales en diferentes regiones del país. En este sentido, el cooperativismo es un aporte a la construcción del desarrollo local y un arraigo en las comunidades del interior.

REDES SOLIDARIAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Una alianza estratégica entre la economía solidaria y el nuevo municipalismo como base para la construcción de otra economía global.

A partir de las Red de Municipios Cooperativos de Argentina (...) y de experiencias similares en todo el mundo (...) Convocamos a todos los Gobiernos municipales, cooperativas, mutuales y otros actores de la economía solidaria, a forjar una alianza estratégica para el desarrollo local sostenible (...) y a gestionar la instrumentación de una política nacional que acompañe, junto con los Gobiernos provinciales y desde cada una de las agencias públicas, los proyectos de desarrollo local que surjan de esta alianza estratégica.

Un plan nacional de desarrollo debe incluir una estrategia para la ocupación equilibrada del territorio que garantice la sostenibilidad de nuestros pueblos, y evite el impacto negativo de las grandes concentraciones urbanas en términos ambientales y de saturación de los servicios sociales.

El mercado, librado a sus impulsos exclusivamente mercantiles, provoca concentración económica y demográfica. La planificación pública también resulta insuficiente si no incorpora la iniciativa de la sociedad civil presente en cada territorio.

La clave para un desarrollo territorialmente equilibrado es el fortalecimiento de redes locales que participen en los desafíos nacionales, regionales y globales partiendo de los intereses y aspiraciones de su comunidad.

En el marco de dicha visión, proponemos una alianza estratégica entre los Gobiernos municipales y las entidades de la economía solidaria.

Se trata de instituciones que se caracterizan por su firme compromiso con el territorio. Las cooperativas y mutuales están donde están sus asociados, de igual manera que los municipios están donde viven sus habitantes. Ninguna de estas entidades se vende ni se muda. Su destino está atado al destino de sus respectivos territorios.

Por ello, la construcción de una economía con raíces, que responda a las necesidades y aspiraciones de los hombres y mujeres que integran cada comunidad local, debe comenzar por un compromiso de trabajo conjunto, inteligente y sostenido, como base para un plan nacional de desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente inclusivo.

Iniciando este camino, desde Cooperar se ha impulsado la Red de Municipios Cooperativos, esto es, municipios donde las cooperativas y el resto de las empresas de la economía solidaria trabajan en forma mancomunada con el Gobierno municipal para promover el desarrollo cooperativo. Ya se han sumado 20 municipios a esta iniciativa, que puede ser un plan piloto para multiplicar la estrategia en todo el territorio.

No estamos solos en este camino. El Co-operative Councils Innovation Network en Gran Bretaña, el Imagined Economy Project en EE.UU. y los Pueblos Cooperativos de Andalucía en España son algunos ejemplos de alianzas exitosas entre el movimiento cooperativo y los Gobiernos municipales para promover el desarrollo local.

El mundo está tomando conciencia de los riesgos de la globalización hegemónica por el capital financiero, que no tiene en cuenta a las comunidades locales. Por ello, en el debate académico y político hoy surge con fuerza el “nuevo municipalismo”, que recupera el papel del Estado local y lo abre a una pluralidad de vías que incluye cooperativas, mutuales, uniones crediticias y mercados populares.

En nuestro país tenemos una larga experiencia de acuerdos y trabajo conjunto entre la economía solidaria y los municipios. Rosario, capital nacional del mutualismo, y Suchales, del cooperativismo, son algunos de los cientos de ejemplos que se multiplican en todo el territorio. Nova Petrópolis, Seul o Barcelona son ejemplos de ciudades en el resto del mundo que entienden que las cooperativas y mutuales son centrales como agentes de sostenibilidad sobre todo en áreas como la educación, la inclusión financiera, el cuidado de la naturaleza y la lucha contra la pobreza.

No hay desarrollo sostenible nacional o global sin un nuevo protagonismo de las comunidades locales.

Por ello, desde Cooperar, y en el marco de la construcción de un plan nacional de desarrollo, proponemos:

- a) Convocar a todos los Gobiernos municipales, cooperativas, mutuales y otros actores de la economía solidaria, a forjar una alianza estratégica para el desarrollo local sostenible.

- b) Instrumentar una política nacional que acompañe, junto con los Gobiernos provinciales y desde cada una de las agencias públicas, los proyectos de desarrollo local que surjan de esta alianza estratégica, incluyendo proyectos de generación de trabajo, agregado de valor a la producción primaria, colonización, empleo joven, mercados comunitarios y cooperativas de consumo que promuevan el consumo local responsable, redes asociativas de micropymes locales, ahorro y crédito cooperativo con compromiso local, programas de vivienda que movilicen recursos del territorio, servicios cooperativos para la inclusión informática, medios de comunicación locales y regionales con sentido comunitario, servicios de salud y educación gestionados por la sociedad civil, turismo receptivo gestionado desde los actores locales, etc.
- c) Viabilizar estas redes de cooperación local es clave para la construcción de economía con raíces. Ello debe ser acompañado por las autoridades provinciales y nacionales, al tiempo que la inserción internacional del cooperativismo argentino les puede posibilitar la construcción de una gran red global de municipios que apuestan a la economía solidaria para construir economía en manos de los pueblos. Este es el desafío y la propuesta del cooperativismo nacional.

10 REGLAS DE JUEGO PARA MULTIPLICAR LA POTENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Regla 1: Las cooperativas y las mutuales son empresas sin fines de lucro, y por lo tanto no son sujetos del impuesto a las ganancias. La solidaridad no paga ganancias.

Regla 2: Las cooperativas contribuyen con una tasa sobre su patrimonio neto, el resultado de la misma debe ser aplicado a la promoción del cooperativismo, y dicha contribución tiene carácter compensatorio por la no sujeción a ganancias, a todos sus efectos.

Regla 3: Las operaciones entre las cooperativas y sus asociados son actos cooperativos, no son transacciones comerciales, y su particular naturaleza debe ser reconocida por los tributos nacionales y provinciales.

Regla 4: La fiscalización sobre las empresas de la economía solidaria debe estar al servicio de su defensa y promoción, permitiendo una gestión ágil y acorde a su escala.

Regla 5: Todo proyecto de la economía solidaria que demuestre su sostenibilidad tiene derecho a acceder a financiamiento en condiciones equitativas.

Regla 6: Todo proyecto de la economía solidaria que demuestre su sostenibilidad, integrado por trabajadores en situación de vulnerabilidad, tiene derecho a que sea subsidiado su capital inicial.

Regla 7: La relación entre las empresas de la economía solidaria con sus asociados/consumidores está regulada por las leyes N° 20.337 y N° 20.321, y subsidiariamente por normas de defensa del consumidor o reguladoras de los servicios.

Regla 8: La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial.

Regla 9: El trabajo asociado goza de los mismos derechos de protección social que el trabajo asalariado, incluyendo los temas previsionales, de riesgo del trabajo, asignaciones familiares, seguro de desempleo, cobertura de riesgos del trabajo, cobertura de salud y cobertura previsional.

Regla 10: Las empresas de la economía solidaria tienen derecho a realizar cualquier actividad lícita, y a no verse perjudicadas por las condiciones específicas de su operatoria.

La mejor manera de ganarle a Messi es hacerlo jugar al básquet. Y eso es lo que intentan muchos para impedir el crecimiento de la economía solidaria: hacerla jugar con reglas que no reconocen su naturaleza.

Las empresas de la economía solidaria requieren reglas de juego que reconozcan su naturaleza asociativa, democrática, no lucrativa y de servicio a sus asociados.

Es lo que propone la recomendación N° 193/2002 de la OIT: "Los Gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función".

Esto no es un reclamo de privilegios, sino la exigencia de que se respete la naturaleza empresarial específica. Las permanentes tensiones existentes entre el tratamiento que requieren las cooperativas y las normas diseñadas para otro tipo de modelos empresarios se traduce en inseguridad jurídica para todos aquellos hombres y mujeres que eligen los modelos empresarios de la economía solidaria.

En el caso de las cooperativas, el nudo de este debate es la efectiva incorporación de la doctrina del "acto cooperativo" en el marco de los distintos marcos regulatorios.

La ley Nº 20.337, en su artículo 4º, definió, en su parte sustantiva, hace ya 46 años, a los actos cooperativos como aquellos “realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquellas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales”.

Comprender qué es el acto cooperativo es tan importante como comprender qué no es. En particular no es, como aclaraba la exposición de motivos de la ley Nº 20.337, “operación de mercado ni contrato de compra y venta de productos y mercaderías”.

No es el objeto de estas líneas saldar un debate jurídico sobre el tema, sino señalar la necesidad política de resolver estas tensiones para efectivamente permitir el pleno desarrollo de la economía solidaria a partir de un marco legal que respete y fomente su naturaleza específica.

Para ello, proponemos a la sociedad argentina y a las distintas expresiones políticas comprometidas con el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, las siguientes diez reglas para multiplicar la potencia de la economía solidaria.

Impuestos a la renta y al patrimonio

Regla 1: Las cooperativas y las mutuales son empresas sin fines de lucro, y por lo tanto no son sujeto del impuesto a las ganancias. La solidaridad no paga ganancias.

En el marco del debate presupuestario, de la crisis económica y del reingreso al FMI, volvió en los últimos dos años el embate para que las mutuales y cooperativas paguen ganancias.

La respuesta inmediata por parte del movimiento cooperativo y mutual fue que las entidades sin fines de lucro no pueden pagar ganancias: la solidaridad no paga ganancias, es la feliz expresión que se popularizó en el debate del año pasado.

Como algunos creen, la contradicción se soluciona simplemente cambiando de nombre al impuesto (sacar la palabra “ganancias”). Es necesario explicar cómo las cooperativas forman su patrimonio, y por qué este gravamen perjudicaría seriamente su desarrollo en nuestro país.

Por ser empresas sin fines de lucro, sus asociados tienen una baja propensión a invertir en las cooperativas (el aporte de capital no da derechos políticos, otorga un derecho limitado sobre los excedentes –solo sobre los generados en la operatoria con asociados– y, fundamentalmente, no otorga derechos sobre los componentes del patrimonio que no son capital).

Esto hace que el mecanismo principal para la formación de patrimonio social sea la formación de reservas a partir de los excedentes no repartibles (esto es, la reserva legal, los resultados por operaciones con no asociados o por operaciones ajenas al objeto, y la asignación a reservas de los ajustes de capital no capitalizados).

El origen de estas reservas es, precisamente, la porción del excedente que hoy está exenta de pagar ganancias (el retorno que recibe el asociado por el excedente que generó por sus operaciones –el exceso que pagó por sobre el costo del servicio– si paga ganancias, en cabeza del asociado –con la excepción lógica del caso del asociado-consumidor–).⁴

Por todo ello, y esta es la conclusión práctica, gravar a las cooperativas como si fuesen empresas lucrativas tiene como consecuencia directa afectar el principal mecanismo de formación de su patrimonio, y por lo tanto restringir severamente sus posibilidades de desarrollo.

Para evitar esto, desde Cooperar proponemos reformar la Ley del Impuesto a las Ganancias para especificar que las cooperativas no son sujeto de este impuesto por su carácter no lucrativo. Esto terminaría de saldar un debate que se traduce en permanente inseguridad jurídica.

Regla 2: Las cooperativas contribuyen con una tasa sobre su patrimonio neto, el resultado de la misma debe ser aplicado a la promoción del cooperativismo, y dicha contribución tiene carácter compensatorio por la no sujeción a ganancias, a todos sus efectos.

Es razonable que, una vez que forman su patrimonio, las cooperativas realicen una contribución especial al financiamiento del Estado, acorde a su capacidad económica. Por ello, el Congreso nacional, con el consenso de las organizaciones de representación del cooperativismo, aprobó en 1986, y renovó periódicamente hasta el día de hoy, la ley N° 23.427 que creó una contribución especial sobre el patrimonio neto de las cooperativas, y constituyó el Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.

Esta ley refleja dos acuerdos. En primer lugar, que las cooperativas tributan de acuerdo a su patrimonio neto y, en segundo lugar, que los fondos originados en este tributo se usan para la promoción cooperativa. Para ello creó el fondo e invitó a las provincias a usar los montos coparticipados con las mismas finalidades que tiene este. Esta regla tiene varios corolarios que es importante señalar y explicar.

⁴ Por ejemplo, el productor que recibe un retorno por la entrega de su producción, o la persona que recibe un interés por el capital aportado en una cooperativa de crédito, sí pagan ganancias por estos ingresos, aun cuando dejen estos fondos en la cooperativa como capital.

Corolario 2.1: No debe ser renovada la ley N° 27.486, que creó una contribución especial de carácter transitorio sobre el patrimonio de las cooperativas que realizan las actividades de seguro y crédito. De lo contrario se estaría violentando su explícito carácter de transitorio, afectando la previsibilidad de la contribución de la N° 23.427 (la N° 27.486, en la práctica, es un incremento de esta contribución para determinadas cooperativas), y desnaturalizando el destino de esta contribución (a diferencia de la N° 23.427, los fondos originados en la ley N° 27.486 no están destinados a la promoción cooperativa).

Corolario 2.2: Cualquier modificación que beneficie a las empresas vinculadas al impuesto a las ganancias debe verse reflejada en el tratamiento de las cooperativas respecto a la contribución especial sobre el patrimonio neto. Ejemplo de esto son el pago a cuenta de otros tributos (por ejemplo, impuesto al cheque) y desgravaciones vinculadas a la promoción de inversiones.

Corolario 2.3: Los fondos coparticipados a las provincias, originados en la N° 23.427, deberían ser efectivamente aplicados a la educación y promoción del cooperativismo.

Corolario 2.4: Si las cooperativas tienen pérdidas deben pagar, de todas maneras, la contribución especial. Esto merece ser revisado a los efectos de que una contribución que sirve para financiar la promoción cooperativa no se traduzca en el origen de una crisis.

Corolario 2.5: Si la contribución especial tiene como objetivo la promoción cooperativa, parte de estos recursos podrían ser usados para financiar los organismos de integración cooperativa, que es la principal estrategia de fortalecimiento y defensa del sector (la propuesta de Cooperar es que el 10% del monto que surge de la contribución pueda ser transferido por la cooperativa a su federación, para la promoción y defensa del sector).

Impuesto a las transacciones

Regla 3: Las operaciones entre las cooperativas y sus asociados son actos cooperativos, no son transacciones comerciales, y su particular naturaleza debe ser reconocida por los tributos nacionales y provinciales.

Corolario 3.1: A los fines del IVA, las cooperativas deben ser consideradas como consumidores finales por los bienes y servicios que destinan al aprovisionamiento de sus consumidores finales asociados. Por la doctrina del acto cooperativo, existe identidad social y económica entre la cooperativa y sus asociados. La cooperativa no es más que la extensión de los asociados.

Si un grupo de personas se asocia de manera informal para abastecerse en forma conjunta, en términos impositivos recibe el mismo tratamiento que si cada uno opera en forma individual (por ejemplo, si compran en forma conjunta bienes de consumo a un mayorista y luego distribuyen la mercadería entre los participantes, paga IVA solo al momento de la compra conjunta).

Sin embargo, si formalizan esta actividad, entonces la “transacción” de distribuir la mercadería entre los asociados está gravada por el IVA.

Esto es resultado de normas tributarias que no reconocen que el acto cooperativo no implica operación de mercado ni contrato de compra y venta de productos y mercaderías.

Nuevamente, más allá del debate jurídico sobre el tema, lo que importa aquí es que el tratamiento vigente implica una discriminación al consumo asociado respecto del consumo individual.

La resultante es que los consumidores eligen habitualmente estrategias asociativas informales, con las restricciones que esto implica para su crecimiento y consolidación.

Más aún, si la caracterización es que las cadenas multinacionales de supermercados desarrollan comportamientos oligopólicos que perjudican tanto a los consumidores como a los proveedores, entonces, una elemental política de fomento a las estrategias asociativas, que siempre nacen pequeñas y sin capital, es facilitar el proceso de formalización de estas estrategias no gravando las operaciones de distribución de las mercaderías que han comprado en forma conjunta a través de la cooperativa.

Solucionar esta discriminación al consumo asociado, y este desconocimiento del acto cooperativo, requiere considerar que la cooperativa, cuando compra en nombre de sus asociados consumidores finales, debe ser considerada consumidor final.

Como queda claro, lo propuesto no es “que las cooperativas no paguen IVA”, la propuesta es que paguen IVA, pero que se reconozca que no hay una transacción comercial cuando distribuye la mercadería que ha comprado para sus asociados consumidores finales.

Corolario 3.2: Las operaciones entre los asociados y sus cooperativas no deben estar gravadas por el impuesto a los ingresos brutos por ser actos cooperativos, y por lo tanto revestir el carácter de no lucrativos. Siguiendo la misma línea argumental presentada para el IVA, los impuestos provinciales a los ingresos brutos también deberían reconocer la naturaleza específica de las cooperativas.

En este caso, nuestro argumento se fundamenta también en el Régimen de Distribución de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias, ley N° 23.548, que establece (artículo 9) que las provincias deben adherirse al Régimen a través de una ley que disponga, entre otros temas, que los impuestos a los ingresos brutos “recaerán sobre los ingresos provenientes del ejercicio de actividades empresarias (incluso unipersonales) civiles o comerciales con fines de lucro”.

Las operaciones de las cooperativas con sus asociados son estrictamente no lucrativas porque sus excedentes vuelven al asociado. No deben, por lo tanto, estar gravadas por este impuesto. Cooperar siempre ha destacado el tratamiento del tema en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Dicha constitución, vigente desde 1994, establece, en su artículo 41, que la provincia “fomenta la constitución y desarrollo de cooperativas y mutuales, otorgándoles un tratamiento tributario y financiamiento acorde a su naturaleza”.

Este reconocimiento constitucional de la naturaleza específica de las cooperativas, y de la necesidad de darle un tratamiento tributario acorde, fue perfeccionado por la ley provincial N° 13.360, que, al enumerar las actividades no gravadas por este impuesto, incluye “las operaciones realizadas entre las cooperativas constituidas conforme con la ley nacional N° 20.337 y sus asociados en el cumplimiento del objeto social y la consecución de sus fines institucionales, como asimismo los respectivos retornos”.

Es importante señalar que no se trata de una exención, sino del reconocimiento de una no sujeción, esto es el reconocimiento de que se trata de operaciones no gravadas por la propia naturaleza del acto.

Como es de conocimiento público, desde 2011 hubo seis intentos de modificar esta situación, hasta que, finalmente, en 2017 por ley provincial N° 15.007 se transformó la no sujeción en exención, dejando al arbitrio de mayorías circunstanciales una decisión de carácter constitucional.

Más allá de cómo se resuelva esta situación –hay un reclamo judicial de inconstitucionalidad en curso– este ejemplo es demostrativo de la inseguridad jurídica que sufren las cooperativas por la falta de una recepción definitiva del acto cooperativo en las normas tributarias nacionales y provinciales.

La situación actual es un tratamiento heterogéneo del acto cooperativo en cada provincia, atravesado por situaciones de tensión, como la descripta en la Provincia de Buenos Aires.

Como ya ha sido dicho, Cooperar entiende que, más allá del debate jurídico sobre el tema, se requiere la decisión política de cada una

de las provincias de saldar este debate, que limita y llena de incertidumbre a las empresas cooperativas, garantizándoles un tratamiento acorde a su naturaleza específica.

Simplificación administrativa

Regla 4: La fiscalización sobre las empresas de la economía solidaria debe estar al servicio de su defensa y promoción, permitiendo una gestión ágil y acorde a su escala.

La defensa de la economía solidaria requiere que sus principales figuras jurídicas, la cooperativa y la mutual, no sean utilizadas con propósitos ajenos a su naturaleza. Ello es una responsabilidad primaria del Estado, a través del INAES en convenio con los órganos locales competentes, que debe reposar en el principal instrumento de control con que cuentan estas empresas: la participación democrática de sus asociados. Esta es la mayor garantía de transparencia en todos sus actos.

El camino es la profundización de la codirección (que hoy se materializa a través de los representantes en el directorio del INAES) en una gestión de la función de fiscalización, donde participen las organizaciones de integración del movimiento cooperativo y mutual, procurando su compromiso con la fiscalización, así como la implementación de nuevos sistemas de mediación y tribunales arbitrales.

Este es uno de los caminos hacia una simplificación de la carga administrativa que enfrentan las cooperativas y mutuales, que hoy resulta imprescindible en particular para las cooperativas emergentes y de menor tamaño relativo.

La iniciativa autónoma de la sociedad civil para dar respuesta a sus necesidades y aspiraciones a través de la ayuda mutua y la democracia no puede ser ahogada por el control burocratizado del Estado.

De igual manera que se ha procurado simplificar la constituciones de las sociedades mercantiles (la experiencia de las sociedades anónimas simplificadas es el ejemplo más paradigmático), debe garantizarse que el proceso de constitución de cooperativas y mutuales sea sencillo y estimulante para que los emprendedores sociales busquen formalizar sus iniciativas, garantizando también una carga administrativa para los temas institucionales, previsionales y tributarios (nación y provincias) no terminen asfixiando la iniciativa social. En este punto resulta indispensable profundizar la línea de un tratamiento diferenciado según la escala de las cooperativas.

Una correcta acción de fiscalización, vinculada a la promoción, se reflejará en una masiva creación de nuevas cooperativa y mutuales genuinas, y no en el masivo retiro de matrículas de entidades que han fracasado.

Financiamiento para la economía solidaria

Regla 5: Todo proyecto de la economía solidaria que demuestre su sostenibilidad tiene derecho a acceder a financiamiento en condiciones equitativas.

Las empresas de la economía solidaria nacen a partir de la necesidad de sus asociados (consumidores, trabajadores, productores) y luego procuran financiamiento para desarrollar su actividad.

No se trata de inversores buscando oportunidades para lograr una renta para su capital. Se trata de personas con necesidades y proyectos, que se asocian para lograr sus objetivos, y a partir de allí procuran capital, un capital al que no darán derechos políticos, porque esto sería contrario a su naturaleza: son empresas centradas en las necesidades de sus asociados y no en la rentabilidad del capital.

Por lo tanto, si queremos consolidar y multiplicar a las empresas de la economía solidaria, tenemos que facilitar el financiamiento de sus proyectos cuando son económica, social y ambientalmente sostenibles.

Esto requiere políticas específicas que contemplen la particular naturaleza institucional de estas empresas.

Las empresas de la economía solidaria tienen barreras para acceder al financiamiento en condiciones equitativas, en particular:

- a) Patrimonio. El sistema financiero habitualmente presta a quien cuenta con patrimonio para respaldar el crédito. Privilegia el patrimonio sobre los proyectos. Esta dificultad, que las cooperativas comparten con las pequeñas empresas,⁵ se ve agravada por las restricciones que tienen para incorporar capital de sus asociados, derivadas de su propia naturaleza institucional.
- b) No lucrativas. El sistema financiero es reacio a financiar proyectos de empresas que no están orientadas a generar ganancias. En este punto hay problemas conceptuales (confundir viabilidad financiera

⁵ No es el caso de las grandes cooperativas, que han logrado consolidar importantes patrimonios a lo largo de generaciones, patrimonios que habitualmente están integrados en forma sustantiva por reservas irrepartibles, que significan un menor riesgo para la entidad financiera.

con maximización del beneficio), ideológicos (la eficiencia económica como patrimonio exclusivo del afán de lucro) y de intereses (la banca privada lucrativa responde al interés de los capitales que la controlan, e incluso la banca pública puede estar condicionada por las recomendaciones de organismos públicos que promueven políticas netamente orientadas a las empresas capitalistas).

No creemos en las soluciones de “ventanilla única para la economía social y solidaria”. Satisfacer este derecho es responsabilidad de distintas áreas de gobierno (no es lo mismo el financiamiento de los proyectos agroindustriales que los de vivienda, aunque en ambos casos se trate de cooperativas), responsabilidad de cada uno de los Gobiernos provinciales y, finalmente, responsabilidad de la autoridad regulatoria del sistema financiero y monetario.

Pero hay algunos criterios generales, que es importante señalar:

- a) En el marco de una política de orientación del crédito a cargo del BCRA, necesaria para cualquier plan nacional de desarrollo, debe incluirse una orientación específica que dé cuenta de las particularidades y necesidades de las empresas de la economía solidaria.
- b) Todas las políticas de financiamiento de fomento a determinados sectores o distritos deben generar canales específicos que den cuenta de las características particulares de la economía solidaria.
- c) Entendiendo las condiciones de formación del patrimonio de las empresas de la economía solidaria, es necesario implementar sistemas de garantías a cargo de instituciones que sean especializadas o que al menos comprendan en toda su magnitud la naturaleza de este tipo de empresas.
- d) Es necesaria la presencia, para los distintos sectores y en los distintos distritos, de agencias en condiciones de evaluar la sostenibilidad de los proyectos de la economía solidaria, para lo cual deben contar con recursos calificados en esta tarea específica, con un adecuado conocimiento de su naturaleza institucional y del contexto donde desarrollarán su proyecto. Esto debería ser una tarea conjunta de bancos y otras entidades financieras, de agencias públicas vinculadas a la economía solidaria y de organizaciones de integración del movimiento cooperativo y mutual.

Regla 6: Todo proyecto de la economía solidaria que demuestre su sostenibilidad, integrado por trabajadores en situación de vulnerabilidad, tiene derecho a que sea subsidiado su capital inicial.

En una economía de fuertes desigualdades sociales, y con un importante sector de trabajadores y trabajadoras en condiciones de extrema vulnerabilidad, no es suficiente con bajar las barreras de acceso al sistema financiero formal. Los emprendimientos asociativos a las personas en condiciones de vulnerabilidad difícilmente pueden acceder al sistema financiero.

Si se quiere fomentar la iniciativa de estos trabajadores y trabajadoras para impulsar empresas asociativas, entonces, es inevitable contar con recursos públicos para subsidiar la formación inicial de capital. Y esto debe ser un derecho.

Derechos del consumidor

Regla 7: La relación entre las empresas de la economía solidaria con sus asociados/consumidores está regulada por las leyes N° 20.337 y N° 20.321, y subsidiariamente por normas de defensa del consumidor o reguladoras de los servicios.

Gran parte de las empresas de la economía solidaria están controladas por sus consumidores y usuarios (cooperativas de consumo, de servicios públicos, mutuales).

Son herramientas formidables para la defensa de los derechos del consumidor, en la medida que son empresas que han sido constituidas por los propios consumidores para satisfacer sus necesidades y defender sus derechos.

Sin embargo, esta característica institucional no es tenida en cuenta en el marco legal que regula los derechos del consumidor. La relación entre una cooperativa y su asociado es habitualmente asimilada a la relación entre una empresa y su cliente.

Esto implica una enorme pérdida de oportunidades para mejorar la defensa del consumidor (aprovechando los mecanismos de control y participación con que cuentan estas empresas) y es fuente de tensiones y problemas administrativos por la tortuosa relación de las cooperativas con las agencias de defensa del consumidor, que desconocen la naturaleza específica de estas instituciones, y que carecen de un marco legal adecuado para canalizar sus dificultades cuando estas existen.

La aplicación a las cooperativas de consumo de normas concebidas frente a la hipótesis de empresas que en su afán de lucro puedan causar perjuicio a los consumidores a menudo se convierte en una barrera legal que impide a los consumidores la posibilidad de eliminar eslabones de intermediación innecesaria, que encarecen el costo de los

bienes y servicios que ellos demandan. Ejemplos de este tipo son las normas jurídicas que limitan la apertura de establecimientos, acotan sus lugares de ubicación o restringen sus dimensiones.

Similar situación es la que aqueja a las cooperativas de servicios públicos.

A partir de la Ley de Reforma del Estado en 1989 y de las privatizaciones de los años 90, las cooperativas, históricas prestadoras de los servicios públicos, quedaron presas de marcos regulatorios que se dictaron para las multinacionales que invertían en nuestro país, marcos regulatorios son razonables cuando la prestación de un servicio público naturalmente monopólico es realizada por una empresa cuyo objetivo es maximizar el beneficio, pero evidente no cuando se trata de una cooperativa de usuarios.

Todo esto genera problemas de muy vieja data en nuestro país, que requieren un cambio de reglas de juego, que efectivamente reconozcan la naturaleza específica de estas empresas de la economía solidaria como empresas de los consumidores.

La regla propuesta tiene múltiples corolarios, algunos de los cuales es necesario señalar.

Corolario 1: La aplicación de las leyes N° 24.240 de Defensa del Consumidor, N° 25.156 de Defensa de la Competencia y N° 22.802 de Lealtad Comercial, o las que en el futuro las reemplacen, y toda otra norma jurídica que establezca regulaciones con el objeto de proteger al consumidor y usuario de bienes y servicios en la relación de consumo deberá ajustarse a la naturaleza específica de las cooperativas, esto es, que las operaciones entre la cooperativa que provee bienes y servicios y sus consumidores asociados son acto cooperativo, no relación de consumo. La relación de consumo es incompatible con la naturaleza del servicio autogestionado por los propios consumidores y usuarios en el cual no existe intermediación en la provisión ni finalidad lucrativa.

Corolario 2: Los reclamos que pretendan formular los asociados de una cooperativa de consumo legalmente constituida ante instancias administrativas o judiciales derivados de sus operaciones sociales, para ser admisibles deben acreditar el agotamiento previo de la vía interna regulada por el estatuto de la entidad de conformidad con la ley N° 20.337 o la que la reemplace en el futuro, por constituir cuestionamientos de actos cooperativos vinculantes. Es conveniente, en este sentido, que la autoridad de aplicación regule indicar los contenidos mínimos que deberán exigirse a la cooperativa respecto a la vía interna de reclamos.

Corolario 3: En el caso de cooperativas que sean titulares de la concesión de servicios públicos, en los contratos de concesión debe tenerse en cuenta la naturaleza específica de las cooperativas, esto es que los reclamos de los asociados usuarios deben agotar la vía interna regulada por el estatuto, el que deberá cumplir las pautas que la autoridad de aplicación de la ley N° 20.337 establezca.

Corolario 4: Debe reconocerse las atribuciones a la asamblea de asociados para establecer las condiciones de los servicios a brindar, en el razonable marco de las normas que regulan cada servicio. Por ejemplo, afectar la sostenibilidad económica de la empresa de los usuarios en defensa de los intereses de los usuarios es un absurdo en que se cae por no entender la naturaleza de estas entidades.

Derecho del trabajo

Regla 8: La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial.

Ello se sustenta en que son actos cooperativos los realizados entre la cooperativa de trabajo y sus asociados en el cumplimiento del objeto social y en la consecución de los fines institucionales.

Las cooperativas de trabajo tienen por objeto crear puestos de trabajo en las condiciones que autónoma y democráticamente acuerden sus asociados trabajadores.

Esto hace necesario que todas las instituciones del derecho del trabajo, cuya función es la defensa de los derechos del trabajador frente a la empresa que lo contrata, contemplen la particular situación del trabajo asociado, esto es de los trabajadores dueños de la empresa donde trabajan a través de la figura cooperativa.

Esta tensión, entre las instituciones del derecho del trabajo y del derecho cooperativo, es de larga data en nuestro país. Desde el mismo momento en que se aprobó la Ley de Cooperativas, en 1973, quedó en claro que era necesario un capítulo específico para este tipo de entidades, que resuelva los conflictos entre estas dos áreas del derecho.

Resolver este tema es uno de los principales desafíos para potenciar el desarrollo del cooperativismo en Argentina. Las cooperativas de trabajo adolecen de una grave inseguridad jurídica producto del permanente cambio de normas y, fundamentalmente, de los criterios inestables que sobre el tema asumen las autoridades laborales nacionales y provinciales.

Desde Cooperar, se entiende que parte de la fortaleza del movimiento obrero para defender sus intereses es la existencia de empresas directamente controladas por los trabajadores. Visión que ha sido compartida por muchos sindicatos que han promovido la constitución de cooperativas, por ejemplo en el marco del proceso de recuperación de empresas.

La Confederación entiende que debe existir un Estado fuerte y sindicatos fuertes en la defensa del derecho del trabajador, evitando la precarización del trabajo tanto en las relaciones asalariadas como en el marco de cooperativas donde se ignoren los derechos de los asociados.

Para ello, es necesario que el Estado, en el ejercicio de sus responsabilidades de policía del trabajo, y los sindicatos comprendan y defiendan las particulares características del trabajo asociado.

Esto es singularmente importante a la hora de discutir un plan nacional de desarrollo, donde el trabajo asociado debe jugar un papel relevante en términos de inclusión social y construcción de trabajo decente.

En el marco de las radicales transformaciones que las nuevas tecnologías están provocando en el mundo del trabajo, es necesario que los trabajadores cuenten con las cooperativas como herramienta para reasumir su soberanía sobre el tiempo y las condiciones de trabajo. La economía de cuidado, la economía verde, la economía digital son, entre otros, sectores en expansión dentro de las expectativas identificadas por la Organización Internacional del Trabajo, y son todas áreas donde es necesario que Argentina lidere una estrategia para la promoción del trabajo decente e innovador. Los trabajadores podrán tener un papel protagónico en este proceso si pueden multiplicar y consolidar empresas propias en estos terrenos, donde el paradigma de la cooperación y de las redes puede ser liberador, siempre y cuando no se encuentre subordinado a la lógica del capital.

Por todo ello, es necesario impulsar, a través del diálogo social y el consenso político, un marco legal que reconozca y proteja el trabajo asociado, en los términos que propone la regla que estamos convocando.

No se nos escapa que el tema tiene muchas aristas, que deben ser contempladas para construir los consensos necesarios. Algunos de los criterios que se proponen desde Cooperar para acordar en el marco del diálogo social, son los siguientes:

- a) Si algún organismo del Estado nacional y/o provincial verificase la existencia de fraude laboral y/o evasión de los recursos de la seguridad social, deberán denunciarlo a la autoridad de aplicación de

la Ley de Cooperativas, a fin que inicie sumario administrativo a la entidad. Si las sanciones, o determinación de deuda, fueran aplicadas por acciones que desnaturalizan la figura cooperativa, estas tendrán efecto suspensivo hasta tanto la autoridad de aplicación determinase la misma. La demostración del fraude a la ley laboral solo puede deducirse de hechos y circunstancias serias y razonables que inequívocamente lleven a la convicción en contrario. El cumplimiento de la Ley de Cooperativas, su reglamentación, el estatuto social o el reglamento de trabajo de una cooperativa no deben ser indicativos de fraude, como tampoco: a) la subordinación de los asociados al orden y disciplinas establecidos por el reglamento de trabajo; b) la provisión de servicios de mano de obra a terceros cuando fueren efectuados bajo la dirección de la cooperativa; y c) el pago de retribución por trabajo aportado inferiores a los mínimos legales o el atraso del pago de aportes a la seguridad social cuando se debiere a dificultades económicas de la cooperativa.

- b) Si bien las cooperativas deben tener autonomía para decidir las condiciones en que sus asociados trabajarán, las mismas deben ser conocidas por todos los asociados, y ser factibles de control, tanto en los contenidos como en su aplicación, por parte de la autoridad de aplicación. Por ello proponemos que sea obligatorio para las cooperativas de trabajo inscribir, en el Registro Nacional de Cooperativas, reglamentos internos que regulen la prestación de servicios y las normas de disciplina que prevean al menos los siguientes aspectos: pautas para determinar la retribución al trabajo, duración de la jornada y tratamiento de las horas extras, trabajo nocturno, licencias ordinarias y extraordinarias, procedimiento y condiciones para la aplicación de sanciones.
- c) Si bien las cooperativas de trabajo, en el marco de lo que establezca su reglamento interno aprobado por la autoridad de aplicación, pueden definir los criterios para la retribución del trabajo aportado por sus asociados, es necesario que la ley establezca un mínimo, de manera dar previsibilidad a la relación asociativa. De todas maneras, la misma ley también debe prever las excepciones a dicho mínimo, asociadas al riesgo empresario asumido en su carácter de propietarios de la empresa cooperativa, debidamente auditables.

Seguridad social

Regla 9: El trabajo asociado goza de los mismos derechos de protección social que el trabajo asalariado, incluyendo los temas previsionales, de riesgo del trabajo, asignaciones familiares, seguro de desempleo, cobertura de riesgos del trabajo, cobertura de salud y cobertura previsional.

Gran parte de las nuevas cooperativas de trabajo constituidas en las últimas décadas fueron producto de la crisis económica. La percepción de muchos de estos nuevos cooperativistas es que son parte de un sector precarizado, que no cuenta con todas las protecciones del trabajador asalariado, o, más precisamente, del trabajador asalariado formal.

Un plan nacional de desarrollo, que procure hacer del trabajo asociativo uno de sus pilares, debe generar las condiciones para que el camino de la autogestión sea elegido, y no que sea una alternativa a la que hay que resignarse cuando el trabajo asalariado formal no existe.

A dicho objetivo aportarían la regla 8 (generando seguridad jurídica e instrumentos para la creación de condiciones de trabajo dignas), y las reglas 6 y 7, garantizando condiciones financieras adecuadas para generar puestos de trabajo de alta productividad, condición indispensable para generar ingresos dignos.

Pero ello no es suficiente, si no se garantizan, para el trabajo asociado, condiciones de seguridad social equivalentes a las que son propias del trabajo asalariado.

Sin lugar a dudas, de todos estos temas, el más complejo es el previsional. La mayoría de los trabajadores de cooperativas de trabajo aportan al sistema previsional en carácter de monotributistas, y como tales solo pueden aspirar a la jubilación mínima, a diferencia de los trabajadores asalariados formales que trabajan en la misma rama de actividad.

En opinión de Cooperar, los trabajadores asociados a cooperativas requieren un sistema previsional propio, que se adecue al trabajo asociado, como instituto distinto del trabajo en relación de dependencia y del trabajo autónomo. Este sistema previsional debe atender a las distintas situaciones económicas que se presentan en el cooperativismo de trabajo, en particular la baja capacidad contributiva de las cooperativas emergentes de planes sociales, que por lo tanto debe ser necesariamente compensada por el Estado como responsable de la seguridad social (Constitución nacional, artículo 14 bis: "El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable").

No discriminación

Regla 10: Las empresas de la economía solidaria tienen derecho a realizar cualquier actividad lícita, y a no verse perjudicadas por las condiciones específicas de su operatoria.

La capacidad competitiva de las cooperativas muchas veces ha lleva-

do a discriminarlas, para proteger los intereses de capitales asociados a otros modelos empresarios.

Ejemplo de ello era la anterior Ley de Radiodifusión, por la cual la dictadura prohibió que las organizaciones sin fines de lucro administraran estos medios, y gracias a la cual se facilitó la expansión de los grupos multimedios hegemónicos en el servicio de cable.

Esto recién fue superado en forma total a partir de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Más allá de este caso, conocido por su alta exposición mediática, todavía existen en nuestro país discriminaciones a las cooperativas por su figura jurídica. Algunos ejemplos:

- a) Doble imposición sobre operatoria crediticia a pymes desarrollada por cooperativas de crédito: si un asociado realiza una operación crediticia de descuento de un cheque en una cooperativa de crédito, los fondos son transferidos a su cuenta corriente en una entidad financiera y la operatoria tributará el 1,2% por el depósito del cheque (impuesto a los débitos y los créditos), lo que pasará a formar parte del costo de la operación, y tributará nuevamente el mismo porcentaje cuando los fondos se acrediten y se debiten en su cuenta corriente. Si realiza la misma operación en una entidad bancaria tributará solo una vez, ya que la norma establece la exención de la operación para el banco y la gravabilidad para el usuario.
- b) Seguridad. Por decreto N° 2.015/1994 no pueden constituirse cooperativas de trabajo para determinados servicios, debido a que se presume que son actividades proclives al "fraude laboral". Si esto es así, la solución debe ser el control, no la prohibición. El agravante, en el caso de las cooperativas de seguridad, es que, por lobby de las empresas competidoras, existen permanentes actitudes de discriminación por parte de agencias públicas a la contratación de estos servicios, afectando con ello el derecho al trabajo de miles de sus asociados.
- c) Venta de pasajes. Las cooperativas tienen restricciones para su inscripción como empresas de viajes y turismo (EVyT), forzándolas a registrarse como empresas sin fines de lucro, que en el marco de la ley de turismo no pueden operar con terceros, lo que es usado como excusa para impedir que puedan vender pasajes de avión en forma directa, por las normas de IATA.
- d) Las cooperativas no pueden registrarse como empresas constructoras.

La economía solidaria, con reglas de juego que reconozcan su naturaleza específica, podrá multiplicar su potencia para la construcción de economía al servicio de los hombres y mujeres que habitamos en el territorio de la patria.

COOPERATIVAS Y POLÍTICAS SECTORIALES

No hay promoción efectiva de la economía solidaria si no se incorpora a cada una de las políticas públicas:

- Promoción del cooperativismo de crédito para impulsar un sistema financiero al servicio del desarrollo sostenible.
- Promoción del cooperativismo de consumo para la defensa del ingreso familiar y la promoción del consumo responsable.
- Promoción del cooperativismo de trabajo para la creación de trabajo digno y la promoción del desarrollo sostenible.
- Promoción del cooperativismo de vivienda como llave para sumar participación a las políticas de acceso a la vivienda.
- Promoción del cooperativismo de servicios públicos, para democratizar el acceso a los servicios y promover el desarrollo regional.
- Promoción de cooperativismo de salud como parte de las políticas de acceso a la salud.
- Promoción del cooperativismo agropecuario para promover el desarrollo rural, fortalecer la agricultura familiar y construir soberanía alimentaria.
- Promoción del cooperativismo en los medios, como parte de la política de democratización de la palabra.
- Promoción del cooperativismo de trabajo y producción, como parte de las políticas de desarrollo industrial y promoción de las economías regionales.
- Promoción de las cooperativas como herramienta de desarrollo participativo e inclusivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En el marco de un plan nacional de desarrollo, deben incorporarse a las cooperativas y al resto de las empresas de la economía solidaria como las herramientas más eficaces para sumar la potencia de la sociedad civil organizada en cada una de las políticas públicas.

La economía solidaria no es un sector autónomo del resto de la economía nacional. No se trata de, por un lado, promover el desarrollo, y por otro lado, promover la economía solidaria para todos aquellos que no pueden sumarse a las políticas de carácter general.

Por lo contrario, la economía solidaria debe ser parte constitutiva de cualquier plan de desarrollo que tenga por objetivo la democratización de la economía, esto es democratizar el acceso de todos a los bienes y servicios en condiciones de equidad, y democratizar la participación de los trabajadores, usuarios, pequeños productores en la construcción de economía al servicio de cada territorio y sus habitantes.

Por ello, es necesario que las distintas organizaciones sectoriales del cooperativismo sean convocadas a las tareas de planificación de cada una de las políticas sectoriales.

En dicho camino se incluyen en esta publicación algunos ejemplos de aportes para políticas sectoriales elaborados para asociadas a Cooperar, que forman parte de un amplio conjunto de propuestas y experiencias que deben ser convocados de cara a los desafíos que exige el desarrollo sostenible en nuestro país.

PROPUESTAS POR UN SISTEMA FINANCIERO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Entidades responsables de la propuesta: Federación Argentina de Cooperativa de Crédito (FACC) e Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC).

Ley de Servicios Financieros

Es necesaria una nueva ley de servicios financieros, que reemplace a la vigente ley N° 21.526, que incluya los siguientes objetivos:

- a) Promover el acceso universal a los servicios financieros.
- b) Proveer medios de pago y transaccionales eficientes para facilitar la actividad económica y las necesidades de los usuarios.
- c) Fortalecer el ahorro nacional mediante productos financieros acordes a las necesidades de los usuarios.
- d) Proteger los ahorros colocados en las entidades financieras, en particular los correspondientes a los pequeños y medianos ahorristas.
- e) Impulsar el financiamiento productivo general, en particular de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales.
- f) Promover el crédito destinado a satisfacer las necesidades de vivienda y consumo de las personas y grupos familiares.

- g) Alentar una distribución regional equitativa de la actividad financiera.
- h) Preservar la estabilidad del sistema financiero.
- i) Proteger los derechos de los usuarios de servicios financieros.

Relanzamiento de cajas de crédito cooperativas

Promover la organización de cajas de crédito cooperativas a partir de la superación de las dificultades que mostró la implementación de la ley N° 26.173, como instrumento para canalizar ahorro hacia el desarrollo local sostenible.

Para esto se requiere:

- a) Proyectos simplificados en su elaboración.
- b) Cambios regulatorios que se adecuen a entidades de pequeña dimensión.
- c) Estructuras bancarias o federativas que permitan el manejo de aspectos que deberían ser centralizados (manejo de liquidez, manejo de auditorías, seguridad física y lógica, centralización de sistemas, armado de redes de pagos y servicios financieros, etc.).
- d) Ser declaradas como de interés público.
- e) Utilizar lineamientos sobre captación de ahorros y administración de dichos recursos contemplados en el proyecto abortado por el propio BCRA.
- f) Constitución de un fondo de garantías, administrado por el sector.
- g) Elaboración de un fondo para crisis de solvencia con garantías de créditos otorgados por cada CCC.
- h) Exigencia de contar con una calificación de riesgos, pero con el foco puesto en aspectos cualitativos y cuantitativos, complementados con el impacto social que cada entidad vuelca hacia la región en que trabaja.
- i) Necesidad de implementar nuevas tecnologías para competir en servicios a sus asociados y a toda la comunidad.
- j) Trabajar conjuntamente con el órgano de contralor en cambios y mejoras normativas y regulatorias que tengan que ver con los cambios tecnológicos.

- k) Conformar una página para desarrollar el e-commerce de productos cooperativos. “MercadoCoop y Mercado de pagos cooperativos”.
- l) Fomentar que los productores cooperativistas vuelquen sus recursos a este tipo de entidades y a entidades financieras cooperativas.

Fintech y cooperativas

Facilitar la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación por parte de las cooperativas de crédito, procurando fortalecer la potencialidad de estas entidades como instrumentos de la inclusión financiera. En este sentido, es importante que las regulaciones que alcancen a las cooperativas que trabajen bajo esquemas de fintech alcancen también al resto de las entidades que no tienen regulaciones ni controles y la necesidad de las flexibilizaciones normativas y regulatorias en referencia a los avances tecnológicos.

Financiamiento para el desarrollo regional

Ello trae aparejado la imperiosa necesidad de lograr un acuerdo para trabajar en igualdad de condiciones al resto de las entidades y adecuar los impactos negativos que la presión tributaria golpea fuertemente sobre el costo del crédito cooperativo, fundamentalmente en materia de impuesto a los débitos y créditos y alcanzar injustamente tanto al otorgante del crédito como al tomador del mismo, además de la necesidad de contar con el mismo criterio de utilización de dichos impuestos como pagos a cuenta de la contribución especial ley N° 27.486.

En base a lo expuesto realizar un mapeo sobre las necesidades de financiamiento de las economías regionales y su impacto social, y asignar partidas de financiamiento a las federaciones o cooperativas de crédito que acepten este mecanismo de financiamiento. Estas partidas podrían estar inicialmente originadas en los recursos de la ley N° 27.486, durante su vigencia transitoria de cuatro ejercicios.
