

¿Hacia una ley de economía social?

Breve análisis de las normativas provinciales

M. ELEONORA FESER Y FACUNDO URETA¹

Resumen

En los últimos años se viene llevando adelante, en diferentes lugares del país, un proceso de formalización e institucionalización de las prácticas de la economía social en materia legal. En la Argentina no existe una ley nacional de economía social por lo que estos procesos derivaron en la sanción de, hasta la fecha, cuatro leyes provinciales vinculadas a la temática.

En el presente artículo se describen brevemente estas normas provinciales y se realiza una comparación respecto al tratamiento de algunos puntos en las distintas leyes.

Palabras clave: economía social, leyes provinciales, ley nacional, cooperativismo.

Resumo

Rumo a uma lei de economia social? Uma breve análise das normativas estaduais

Nos últimos anos, em diferentes lugares do país, vem sendo levado adiante um processo de formalização e institucionalização das práticas de economia social em matéria legal. Na Argentina não existe uma lei nacional de economia social. Por isso, esses processos derivaram na sanção, até a data atual, de quatro leis estaduais vinculadas à temática.

No presente artigo estas normas estaduais são descritas e se realiza uma comparação com respeito ao tratamento de alguns pontos nas diferentes leis.

Palavras-chave: economia social, leis estaduais, lei nacional, cooperativismo.

Summary

Towards a social economy law? Brief analysis of regional laws

In recent years a process of formalization and institutionalization of the practices of social economy in legal material has been carried out in various parts of the country. In Argentina there is no general state law on social economy, which means that these processes originated in the sanction of, up until the present, four regional laws related to the topic.

The article briefly describes these regional laws and a comparison is drawn up regarding the treatment of some of the key points in different laws.

Keywords: social economy, regional laws, state law, cooperativism.

¹ M. Eleonora Feser es Contadora Pública Nacional - Facultad de Cs Económicas - UBA y Abogada - Facultad de Derecho - UBA. Docente de la Universidad Nacional de Moreno. Facundo Ureta es Abogado - Facultad de Derecho - UBA y asesor de cooperativas de trabajo.

En los últimos años se viene llevando adelante, en diferentes lugares del país, un proceso de formalización e institucionalización de las prácticas de la economía social en materia legal. En este sentido, y aún ante la inexistencia de una norma nacional para el sector, en distintas provincias se han sancionado leyes que abordan, en algunos casos directamente y en otros de manera tangencial, aspectos de la economía social. Asimismo, en la actualidad existen provincias como Buenos Aires y Neuquén, que están en proceso de debate para la sanción de una norma en la materia.

El presente artículo pretende dar cuenta de un aspecto central de las cuatro normas provinciales sancionadas a enero de 2013 en la materia: el concepto de economía social y quiénes la integran. Nos referimos a los casos de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y La Rioja, que, en caso de sancionarse una norma a nivel nacional, resultan importantes para tener en cuenta. Asimismo, graficaremos los aspectos centrales de cada uno a fin de que puedan cristalizarse sus principales objetivos y diferencias.

Si bien el objetivo del presente artículo es el análisis de las normas provinciales, nos parece central hacer una breve mención de los procesos que se llevaron adelante en la construcción de las leyes de economía social mencionadas. Nos parece importante este punto porque entendemos que la sanción de una norma que resulte satisfactoria debe incorporar e institucionalizar la participación de los actores de la economía social al debate sobre el proyecto de ley que finalmente sea elevado al Congreso, teniendo en cuenta que uno de los principios fundamentales de la economía social es la democracia participativa.

En tal contexto, cuantiosas organizaciones sociales han promovido espacios de debate sobre la necesidad, conveniencia y posibilidad de construir y sancionar una Ley Nacional de Economía Social. Paralelamente, desde el ámbito estatal, el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) ha promovido también la sanción de la misma normativa, aunque hasta el momento no se han brindado detalles sobre el proyecto en desarrollo.

Por ello queremos mencionar el proceso de institucionalización de la participación de las organizaciones de la economía social en el caso de la provincia de Mendoza. Para la sanción de la Ley de Economía Social en el año 2010 se organizaron cuatro foros regionales donde se confeccionó un anteproyecto de ley que fue posteriormente elevado a la Legislatura local para su tratamiento. En los foros participaron tanto organizaciones de microcréditos, empresas recuperadas por sus trabajadores, ferias populares, cooperativas, mutuales, actores de la economía social, especialistas, como instituciones estatales. De esta manera, el proceso de construcción de la norma ha brindado a las organizaciones la posibilidad de incidir directamente en el proyecto de

ley, constituyéndolas como actores centrales.

Pero no solo deberá observarse esta clase de precedente para la construcción de una normativa nacional, sino que serán las propias organizaciones quienes deberán hallar los modos o espacios que les permitan poner en consideración del Poder Legislativo los proyectos que eventualmente desarrollen.

Otro antecedente a considerar es el caso de la Provincia de Río Negro, donde la ley que analizaremos fue promovida por el Mercado de la Estepa, conformado por más de 300 familias de artesanos y productores que han acudido al mecanismo de consulta popular previsto por la Constitución provincial. Para lograr su tratamiento, debieron obtener más de 13.000 firmas, el 3% del padrón electoral.

En la provincia de La Rioja el proceso también fue dado desde las bases. Diversas organizaciones vinculadas al cooperativismo participaron no solo en la redacción de la norma sino también en su reglamentación. Esta norma si bien no se encuentra específicamente ligada al concepto de economía social, aborda aspectos del cooperativismo y mutualismo. Como anexo de este artículo, presentamos un cuadro comparativo donde se exponen las principales características de las normas que abordamos (ver página 215). Entre ellas destacamos los siguientes aspectos: la fecha de su sanción, su denominación, si a partir de ella se crea un registro de las organizaciones y en ese caso cómo se llama, si se crea un fondo para el apoyo económico de estas entidades, de dónde surgen los recursos del mencionado fondo. Como hemos dicho, estas normas surgen del esfuerzo de distintas organizaciones sociales, por ende un aspecto a destacar en el cuadro es cómo se aborda en la norma la integración entre el Estado y las organizaciones sociales; por ejemplo, en el caso de Río Negro y Mendoza se crea la obligación de dar información, por parte del ejecutor de la norma. En el cuadro también se podrá observar en qué normas existen regímenes de compra estatal y brevemente sus características. Por otro lado, todas las normas crean beneficios impositivos para estas entidades y en la mayoría de los casos se invita a los municipios a adherirse.

LA DEFINICIÓN DE ECONOMÍA SOCIAL Y DE QUIENES LA INTEGRAN

Un aspecto central de cualquier norma que pretenda regular aspectos de la economía social reside en qué se entiende por economía social y quiénes la integran. La solución adoptada por la normativa en análisis no ha sido homogénea, como veremos:

Río Negro

Se define el concepto de Mercados Productivos Asociativos (MPA), como aquellas organizaciones comunitarias del sector de la economía social,

cualquiera fuese la forma asociativa que adopten. No da una definición sobre qué es la economía social, aspecto sobre el que sí avanzan las leyes de Mendoza y Entre Ríos.

Las condiciones que deben reunir los MPA son:

- Estar integradas por los propios productores o sus familiares. Producir bienes y servicios que sean el resultado directo del trabajo personal de sus integrantes, que se elaboren a partir de elementos propios de la región y según las costumbres propias de quienes intervienen en las distintas instancias de su producción y comercialización.
- Si no cuentan con personería jurídica reconocida, el agrupamiento productivo debe presentar un Reglamento Interno de Funcionamiento vigente y elaborado por consenso de sus integrantes, que respete los principios éticos de la economía social y del que surja la forma de adopción de las decisiones de la organización y la responsabilidad de sus integrantes y la posibilidad expresa de colaboración solidaria de los productores organizados, cuando alguna situación atendible de un productor de los aquí mencionados, le impida o restrinja la posibilidad de la comercialización en forma directa.
- Estar reconocidas e inscriptas en el Registro de Mercados Productivos Asociativos de la Provincia de Río Negro y con la inscripción vigente.

Mendoza

Se define a la Economía Social y Solidaria (ESyS) como el conjunto de recursos y actividades, y grupos, instituciones y organizaciones, que operan según principios de solidaridad, cooperación y autoridad legítima, en la incorporación y disposición de recursos para la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo digno y responsable; cuyo sentido no es el lucro sin límites sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, y del medio ambiente; para lograr una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria.

Por otro lado, define a los sujetos como aquellos que poseen una gestión democrática y participativa, una organización económicamente equitativa, con justa distribución de los recursos, ingresos y beneficios; y realizan actividades que no solo incluyen la producción, consumo o venta de bienes y servicios sino también la humanización de las relaciones sociales.

Incluye entre ellos a:

- Personas jurídicas como cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, organizaciones vecinales, organizaciones de microcrédito, organizaciones campesinas, organizaciones de agricultura familiar, empresas recuperadas, comercializadoras solidarias, organizaciones solidarias, organizaciones indígenas.

- Grupos asociativos legitimados como ferias populares, clubes del trueque, centros de estudios e investigaciones.
- Personas físicas como microemprendedores vinculados y efectores de desarrollo local y economía social.

Entre Ríos

Se define a la Economía Social (ES) como el conjunto de actividades orientadas a la producción de bienes y servicios, a su distribución, circulación y consumo de modo asociativo o comunitario, realizadas por personas y/o entidades que están organizadas de modo económicamente equitativo, y que operan regidas por los principios de participación democrática en la toma de decisiones, autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, y como productora y sostén para la soberanía alimentaria. Las prácticas de estos actores se circunscriben en una conceptualización diferente de los factores de la producción, donde la solidaridad es el pilar para su funcionamiento, y su sentido no es el del lucro sin límites, sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades.

Al definir a los integrantes de la ES menciona que son aquellas personas físicas o grupos asociativos en situación de vulnerabilidad social, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de economía justa y solidaria, que realicen actividades de producción, de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales. También integran la economía social las cooperativas de trabajo, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones de microemprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes del trueque, ferias y mercados asociativos populares, redes de comercio justo, organizaciones de microcrédito, bancos populares, empresas recuperadas, redes de consumo responsable, organizaciones libres del pueblo sin fines de lucro, u otras cuyas actividades se encuadren dentro del marco de la ES.

La Rioja

Al igual que la ley de Río Negro, no contiene una definición de ES ni define quiénes son parte integrante de ella. El objetivo de la norma es el de fomentar el movimiento cooperativo, entendido como parte integrante del sector social de la economía. Para ello se impone como objetivo impulsar actividades de asesoramiento, capacitación y formación, realizando actos de fomento al empleo, producción y desarrollo en el sector social, al mismo tiempo que se facilitan todas las cuestiones administrativas necesarias para el desarrollo de las cooperativas, entre otros.

Dispone, asimismo, que se destinará una partida presupuestaria que administrará la Autoridad de Aplicación, con la finalidad de financiar proyectos de desarrollo, otorgar avales ante entidades financieras y asignar

y distribuir recursos.

Asimismo, se otorga prioridad a las cooperativas para la adquisición de bienes y servicios por parte de la administración local, favoreciendo especialmente a aquellas organizaciones que realicen tareas de educación cooperativa.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos visto, la definición de economía social y los aspectos centrales de una norma local en esta materia no son homogéneos. Esto nos invita a reflexionar sobre la necesidad (o no) de una norma a nivel nacional. Si este ejercicio nos lleva a pensar la conveniencia de una ley nacional, el desafío será normar lo diverso a los fines de incorporar las distintas experiencias de la Economía Social en una ley nacional que al mismo tiempo que promueva estas experiencias permita su heterogeneidad y riqueza.

Quizás una manera de abordar la redacción, que deberá abarcar a las distintas organizaciones sociales existentes en el país, deberá estar vinculada en la definición de distintos principios o ejes que caracterizan estas experiencias. Éstos están vinculados a prácticas autogestionadas, solidarias y de ayuda mutua, incorporando diversos aspectos del cooperativismo y el mutualismo pero insidiendo en sus prácticas al mismo tiempo.

Restará luego a los operadores jurídicos el desafío de plasmar en un texto normativo lo construido colectivamente, colectivamente, a los poderes políticos ejecutar la norma y al Poder Judicial juzgarla de manera que se respete su espíritu y sentido.

	RÍO NEGRO	MENDOZA	ENTRE RÍOS	LA RIOJA
SECCIÓN	22/12/2009	27/06/12	13/07/12	2/12/10
TÍTULO	Régimen de promoción de los mercados productivos asociativos	Programa de promoción de la Economía Social y Solidaria	Régimen de promoción y fomento de la Economía Social	Ley de fomento cooperativo y mutual
REGISTRO	Mercados Productivos Asociativos	Unidades de la Economía Social y Solidaria	De Efectores de la Economía Social	Es uno de los objetivos de la ley
FONDO – NOMBRE Y ADMINISTRADOR	Fondo Específico Administra autoridad de aplicación	Fondo Especial de Promoción	Fondo de Financiamiento para la Promoción de la Economía Social Administra autoridad de aplicación	Fondo Provincial Cooperativo Dirección de Desarrollo Organizativo (depende del Ministerio de Producción y Desarrollo Local) – Órgano de Administración Financiera
RECURSOS DEL FONDO	-Los que la provincia le asigne -De organismos nacionales o internacionales, públicos o privados	-De la provincia de 5 millones ajustables El 85% aplicable a subsidios y microcréditos El 15% cumplimiento de los fines de la ley -De organismos nacionales o internacionales, públicos o privados	- Aportes del tesoro provincial y otras asignaciones - Aportes del Estado nacional, provincial, municipal y sus organismos autárquicos - Producido de las operaciones realizadas con el fondo - 5% de las utilidades por juegos y apuestas del I.A.F.A.S. - Legados, donaciones - Fondos de organizaciones y agencias Se puede disponer hasta un 10% para equipamiento y funcionamiento de las políticas públicas en el marco de la economía social.	- Partida presupuestaria cuyo monto no puede ser menor al aporte que realiza el Estado nacional por el Fondo Cooperativo (ley 23.427) o en su defecto, a otros recursos específicos que reciba la Provincia para el sector cooperativo - Impuesto a los ingresos brutos pagados por las cooperativas
INTEGRACIÓN CON ORGANIZACIONES SOCIALES	Elaboración conjunta con representantes de los mercados productivos asociativos el presupuesto anual para implementar la ley	Consejo Provincial de ESyS 3 representantes de organizaciones 1 académico 3 funcionarios ministeriales Comité asesor representantes de la provincia, municipios, de redes, foros y organizaciones de 2° y 3° nivel	Consejo Provincial de las Organizaciones de la ES	Organismo consultivo de asesoramiento y de evaluación permanente. Deberá incluir la participación de representantes del sector de cooperativas federadas y no federadas
INFORMACIÓN	- Programas de información del Registro - Elaboración de informe anual de gestión y un plan de acción (difusión en medios de comunicación) Presupuesto participativo	- Plan de acción anual que debe ser difundido en los medios de comunicación - Cada 6 meses informe sobre subsidios y créditos otorgados así como su distribución territorial para la legislatura		

COMPRES DEL ESTADO		Hasta un 10% de las adquisiciones del Estado.		Otorga prioridad en la adquisición y contratación de bienes y servicios a las organizaciones cooperativas.
BENEFICIOS IMPOSITIVOS	Deberá establecer un régimen diferencial de impuestos, tasas y contribuciones así como tarifas diferenciales de servicios públicos	Se preverán beneficios como exenciones impositivas o disminuciones de alícuotas en aranceles, beneficios en el pago de ingresos brutos y sellos.	Exención en ingresos brutos y sellos	Asistencia por parte de la provincia respecto a los beneficios de la previsión social.
INVITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A LA ADHESIÓN	Sí	Sí	Sí. Se invita también a estandarización de las normas.	
AUTORIDAD DE APLICACIÓN	Ministerio de Producción	Ministerio de Desarrollo Social y DD HH	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Producción y Desarrollo Local