

"La resolución 'Renovar' y su efecto en la modernización y constitución de cooperativas de trabajo en Argentina. Una evaluación de impacto"

Eje Temático: Estado y políticas públicas en la economía de los/as trabajadoras/es

Autor: Cooperativa de Trabajo por la Economía Social (T.E.S.) Limitada

Introducción

En agosto de 2021 fue publicada la Resolución N° 1000/2021 del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (I.N.A.E.S.), también denominada "Renovar". La misma tenía como horizonte la adecuación del Instituto a los avances tecnológicos y las modificaciones del mundo del trabajo del Siglo XXI.

El I.N.A.E.S es un organismo del Estado descentralizado a nivel nacional, contralor de las entidades cooperativas y mutuales de la República Argentina, que cumple una función tripartita de estas entidades: la promoción, fiscalización y registro.

Entre los propósitos de la norma, se destaca el interés en la revisión de prácticas y procesos administrativos internos del ente, en un marco que se propuso lograr un organismo adecuado y eficiente en función de las necesidades del sector. Para ello se mantuvieron reuniones que permitieron la construcción de propuestas participativas y con eje en la reflexión colectiva.

Desde la Cooperativa de Trabajo por la Economía Social (T.E.S.) Limitada fuimos parte del proceso de construcción, diseño e implementación de la resolución, y con este artículo, tenemos como fin realizar una evaluación sobre el impacto que tuvo esta política sobre el sector cooperativo, en base a los siguientes objetivos:

1. Identificar los propósitos de la norma y su correspondencia con las necesidades de los entes cooperativos, y los desafíos que se desprenden de esta.
2. Describir las consecuencias de la conformación de cooperativas de 3 a 5 integrantes, constituidas como cooperativas de trabajo, o que adecuaron su nómina de personas asociadas.
3. Determinar el impacto de la simplificación administrativa y sostenibilidad de las entidades pequeñas.

Para el abordaje metodológico se utilizaron fuentes primarias y secundarias de recolección de información. En cuanto a las secundarias, se revisaron artículos de interés, reglamentaciones y artículos de medios de comunicación. Por otra parte, se aplicó una entrevista semi estructurada a una muestra no probabilística de miembros de cooperativas constituidas con menos de 6 integrantes, y a otras que disminuyeron su

nómina, a fines de conocer qué consecuencias tuvo sobre los grupos la modificación del requisito de mínimo de integrantes.

Por otra parte, también se entrevistaron a personas que trabajan en la asesoría de entidades cooperativas y mutuales asesoran a cooperativas, a fines de identificar cómo la simplificación de la normativa impacta en estas entidades desde sus perspectivas.

Desarrollo del análisis de objetivos

Primer objetivo. Identificar los propósitos de la norma y su correspondencia con las necesidades de los entes cooperativos, y los desafíos que se desprenden de esta.

Para este primer punto analizamos el corpus normativo en su sentido material y formal, conforme los considerandos y lo vertido en declaraciones públicas de los funcionarios del Instituto.

En este marco, analizaremos los principios rectores que se han suscitado y de por qué el punto de inflexión respecto al impacto de la norma.

1. Garantizar el derecho del acceso a la obtención de la matrícula

La obtención de la autorización para funcionar representaba un histórico cuello de botella que se encontraba en el excesivo análisis de la “viabilidad” de los proyectos precooperativos.

En este sentido, las personas asociadas que tenían la intención de constituir una personería jurídica -como lo es una cooperativa de trabajo- debían presentar una serie de requisitos que eran analizados en más de una oportunidad, estirando los trámites de constitución desde un año, hasta incluso dos.

La norma modifica el procedimiento administrativo para otorgar mayor celeridad al trámite, entendiendo que la autorización para funcionar es un *derecho constitutivo* de las personas consagrado en la Constitución Nacional, entendido como el derecho a “asociarse”.

Las modificaciones plasmadas son:

- Eliminación del requisito de “nota de presentación”.
- Eliminación del requisito de “informe de los iniciadores” el cual establecía que la entidad debía describir los “motivos” por los que han resuelto conformarse como cooperativa y la “idoneidad” de las personas asociadas para su cumplimiento y/o su cualidad para integrar.

A este requisito lo entendíamos como una calificación discriminatoria, en donde además, el organismo no posee la facultad de analizar la “viabilidad

económica” del proyecto cooperativo, sumado a la complejidad respecto a la definición del concepto de viabilidad económica.

- Transformación de la obligatoriedad del curso de capacitación en cooperativismo, en una potestad de las entidades en la cual, el I.N.A.E.S dispone de una oferta de distintos tipos de capacitaciones.
- Modificación del trámite de solicitud de otorgamiento de persona jurídica, reemplazando el área encargada de la Coordinación de Capacitación Cooperativa y Mutual, por la Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ)
- Con el fin de disminuir y evitar la gran cantidad de trámites sin finalizar, se estableció un plazo de sesenta (60) días para los casos en que la entidad tenía que subsanar alguna observación, prorrogable por única vez por un plazo de treinta (30) días, en donde en caso de incumplimiento, se archivaba el expediente sin más trámite.

2. Promover la agilización administrativa mediante herramientas digitales para las entidades ya constituidas.

Con este fin, se crearon las siguientes herramientas:

- Registro de personas asociadas en línea
- Recibos de retribución digitales
- Certificado de autoridades
- Certificado de vigencia
- Certificado de cumplimiento
- Régimen unificado de información (DDJJ única para entidades micro)

3. Segmentar el universo cooperativo y mutual para mejorar el impacto de políticas públicas objetivamente direccionadas.

Con el objetivo de poder adecuar el requerimiento de obligaciones a las entidades, y de obtener mayor precisión a fines de diseñar instrumentos y políticas adecuadas para el apoyo de una pluralidad de entidades heterogéneas, se realizó una segmentación de las cooperativas y mutuales en base al modelo del registro MiPyMEs, que las define según tamaño, en micro, pequeñas, mediana tramo I o mediana tramo II; según el tipo de actividad, entre los que se encuentran: construcción, servicios, comercio, industria y agropecuario, conforme a su nivel de ventas totales anuales.

4. Actualización normativa en el plano nacional e internacional

En este objetivo, podemos ver dos hitos:

- Asambleas unánimes autoconvocadas

Partiendo del Código Civil y Comercial de la Nación como base, en donde su artículo 158, inciso b establecía que: *“los miembros que deban participar en una asamblea, o los integrantes del consejo, pueden autoconvocarse para deliberar, sin necesidad de citación previa. Las decisiones que se tomen son válidas, si concurren todos y el temario a tratar es aprobado por unanimidad.”* Es que se elimina el requisito de convocatoria al INAES para las entidades categorizadas como micro y pequeñas, y de esta manera, alentando el ejercicio democrático de las entidades, facilitando la vida cotidiana de las mismas y promoviendo el cumplimiento de las obligaciones de las cooperativas.

- Reducción del mínimo legal de 3 a 6 asociados.

La Ley de Cooperativas (20.337) y la de Mutuales (20.331) fueron sancionadas en el año 1973, durante la vigencia del ex Código de Comercio, estableciendo un mínimo legal de diez (10) personas, equiparando dicho principio a la Ley de Sociedades vigente hasta el año 1972.

En este sentido, posteriormente el Instituto adecúa la autorización para la constitución de cooperativas de trabajo y de provisión de servicios de productores rurales con un mínimo de seis (6) personas, conforme al principio de pesos y contrapesos entre los tres órganos de gobierno de la entidad, conformado por un Consejo de Administración compuesto por presidente, secretario y tesorero; por su parte, la Sindicatura está integrada por un síndico titular y otro suplente; y por último, un asociado que posee la facultad de votar para aprobar o no la gestión del Consejo de Administración.

En este marco, se ha adecuado la Ley de Sociedades Comerciales, convertida en la Ley General de Sociedades, introduciendo modificaciones normativas, entre ellas, la creación de sociedades unipersonales, la Ley de Apoyo al Capital Emprendedor, y las Sociedades de Acciones Simplificadas.

Respecto al derecho cooperativo comparado, se encuentran en distintas jurisdicciones nacionales, la posibilidad de conformar cooperativas con sólo dos personas asociadas, como es el caso del País Vasco (Euskadi), o según la Ley N° 266 de la República Italiana permitiendo entidades de entre tres (3) a seis (6) personas asociadas; la Ley N° 2.069 de la República de Colombia, al reducir el mínimo de asociados/as fundadores/as de veinte (20) a tres (3); o las legislaciones de la República de Chile, la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos Mexicanos, que habilitan la constitución de dichas entidades con un mínimo de cinco (5) integrantes.

Pues bien, a su vez, debemos ponderar los desafíos pendientes de la normativa, que a nuestro entender son los siguientes:

- La escasa oferta de formación: El organismo retomó luego de la pandemia la oferta de talleres de capacitación, habría que reforzar aún más, sobre todo, el uso de las nuevas herramientas digitales.
- El sistema que genera la segmentación automática de INAES suele caerse y se “resetea”, lo que genera que haya entidades que no puedan acceder a los beneficios de la norma.
- Desde la publicación de la normativa no se ha avanzado en la actualización de los valores de la segmentación.
- No se ha podido avanzar en la obtención de la exención del impuesto a las ganancias de manera automática, junto a la CUIT, la matrícula y el código de acceso.
- La entrega de libros gratuitos aconteció en una primera tanda. Sin embargo, no tuvo continuidad o no fue de fácil acceso a entidades, entendiéndose que es una herramienta clave para comenzar la vida cooperativa.
- Mutuales, la gran deuda. En el portal de Trámites a Distancia, aparece hace algunos años el trámite digital para constituir este tipo de entidades, el cuál, aún no se encuentra vigente, lo que haría mucho más rápido el procedimiento a constituir las.
- Rol de la universidad en el análisis del impacto de las políticas públicas y en la construcción de datos como parte del territorio.

Segundo objetivo. Consecuencias de la conformación de cooperativas de 3 a 5 integrantes que se constituyeron como cooperativas de trabajo o adecuaron su nómina de asociados.

Para el desarrollo de este objetivo utilizamos fuentes de información secundarias a través de entrevistas a 8 entidades cooperativas de trabajo de 4 jurisdicciones constituídas a partir de esta norma.

Por un lado, se puede observar que la irrupción de la norma vino a impulsar la creación de entidades cooperativas con la reducción del mínimo legal, tal como expresan las entidades entrevistadas: *“...Cuando salió la ley fue un golazo porque éramos 3/4 personas, y esto de buscar otras personas (para cumplir el mínimo legal de*

6) *no nos cerraba. Fue la oportunidad que nos terminó de convencer y entrar al cooperativismo.*” Otro testimonio reza: *“Decidimos la opción de 3 a 5 integrantes, porque si bien somos más de 10 personas, fue variando. Antes éramos como 18, y se fueron yendo porque conseguían otros trabajos. Ahora somos 10 y es muy rotativo; no todos trabajan todos los días. Decidimos hacerlo de 3 a 5, porque los que coordinamos y estamos fijos somos 4. A medida que nos vamos consolidando, podemos sumar a las personas que estén más comprometidas con el proyecto”.*

En la misma sintonía: *“La conformación como cooperativa fue un paso muy importante para nosotrxs. Como grupo hemos estado trabajando en distintos proyectos en instancias desde hace más de 5 años”.* Por último, el aporte de otro testimonio: *“Decidimos ser un grupo de 3 a 5 personas, pero mayormente fue algo que se dio de forma natural porque somos un grupo de 3 a 5 personas que venimos trabajando de forma autogestionada hace muchos años y era simplemente darle un marco legal, pero ya éramos un grupo un tanto reducido que sabíamos que trabajamos bien y llevábamos adelante distintos proyectos siendo siempre un grupo acotado. No significa que no estemos abiertas a incorporar el día de mañana distintas integrantes a lo que es nuestra cooperativa”.*

La norma permite la conformación de nuevas sociedades cooperativas de 3 a 5 personas, sino que permite que una entidad constituída con anterioridad bajo el anterior paradigma pueda transformar su estructura a este tipo de entidades. Sobre ello traemos un testimonio de su presidente: *“...decidimos modificar nuestro estatuto para darnos lugar, darnos la posibilidad de tener un mínimo de entre 3 y 5 asociados y asociadas. Esto lo decidimos porque consideramos que nos da una mayor flexibilidad como grupo cooperativo para afrontar las diversas situaciones que se pudieran presentar en el camino, y si bien aún no hemos tenido un mínimo menor a seis, seguimos considerando que es una buena alternativa, sobre todo basándonos en nuestra propia experiencia, donde tuvimos momentos en los cuales, siendo seis socios, hubo personas que quisieron dejar la sociedad con la cooperativa para, por ejemplo, encarar proyectos personales. Y eso nos ponía a nosotros, la persona que quería abandonar la cooperativa, en una... En un apriete, porque frente a esa situación nosotros teníamos dos opciones o sostener esa sociedad e intentar que la persona no se fuera a pesar de que quisiera encarar proyectos personales por otro lado o salir a buscar inmediatamente a alguien que ocupara ese lugar para no bajar de ese mínimo de 6...”*

Tercer objetivo. Determinar el impacto de la simplificación administrativa y sostenibilidad de las entidades pequeñas.

Para el abordaje del siguiente punto tomaremos como eje dos de las tres competencias del I.N.A.E.S. La función de registro y la función de promoción del cooperativismo y mutualismo.

Este organismo es el encargado de crear, mantener y mejorar los procedimientos para la registración de las entidades cooperativas y mutuales de todo el país, situación inédita que por ejemplo en las entidades civiles y/o sociedades comerciales el registro de comercio se establece por jurisdicciones.

Las cooperativas y mutuales realizan la presentación de la documentación bajo los extremos legales para el control de legalidad, una vez aprobado este, es el Directorio del organismo quien posee la facultad de otorgar o no la autorización para funcionar. Algunas consideraciones:

- El Directorio suele reunirse cada 15 días, pudiendo según cuestiones de agenda, no respetar dicha periodicidad. El insumo que utilizamos para el análisis de este punto son las Actas del Directorio, subidas en la página web del Instituto.
- Las entidades que llegan a la reunión de Directorio han traspasado los filtros correspondientes.
- Luego de aprobado el otorgamiento de la autorización para funcionar debe perfeccionarse el trámite y registrarse en los libros correspondientes para la constitución de la entidad.

En total, tomamos una muestra de 40 actas, desde el 08 de septiembre de 2021 hasta el 20 de julio de 2023 inclusive. En este sentido, cabe mencionar que no realizamos un análisis de cuántas cooperativas comenzaron su trámite constitutivo, sino las que han llegado a la instancia de aprobación por parte del Directorio.

Con esta muestra pretendemos reconstruir tres tipos de datos que nos parecen representativos.

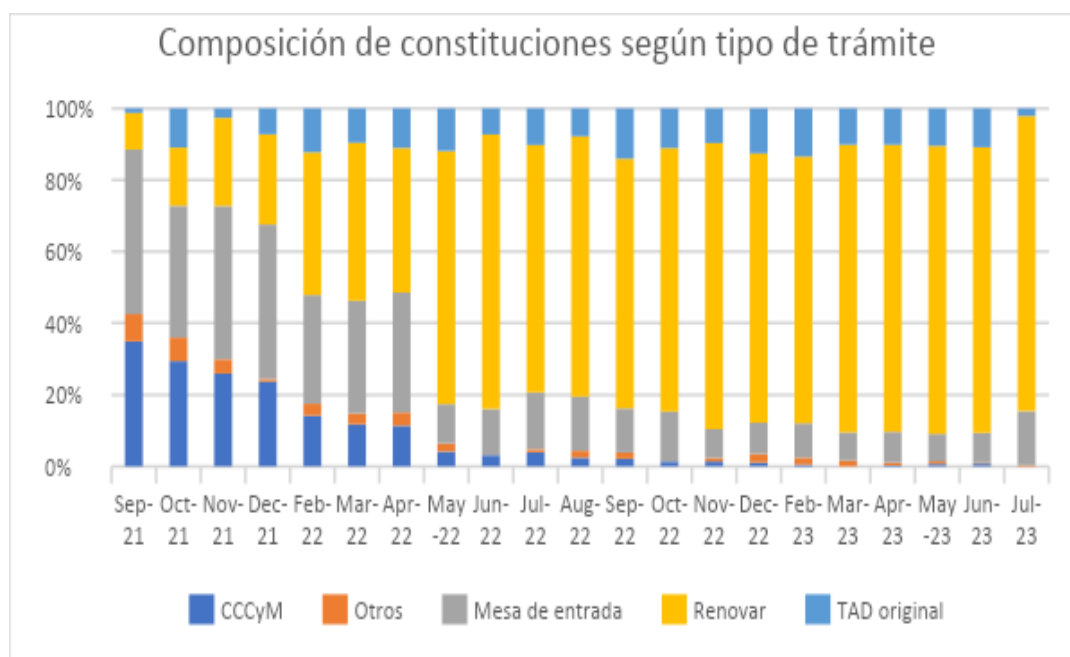
○ *Origen de trámite:*

En este primer punto, tomamos el periodo descrito anteriormente para observar la fluctuación de la elección del tipo de trámite que alcanza el status de obtener la

autorización para funcionar. El origen es diverso, aquí una breve descripción de los tipos de trámite:

- MGESYA: Mesa General de Entrada, Salida y Archivo. Es el formato papel tradicional.
- CCCYM: Coordinación de Capacitación Cooperativa y Mutual.
- DAJ: Dirección de Asuntos Jurídicos, entendidos como los trámites presentados por el trámite TAD original previo a Renovar.
- CAJ: Referidos a las entidades constituidas mediante el formulario controlado creado en Renovar.
- D: Refiere a Despacho que puede significar otro tipo de origen mediante el envío de documentación.

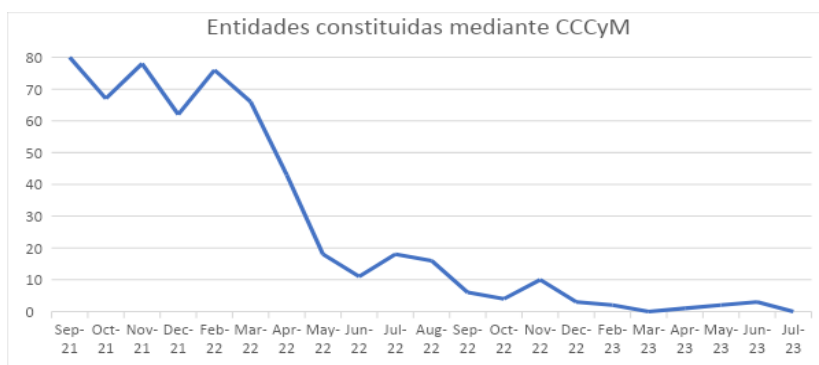
A continuación observaremos algunos datos importantes:



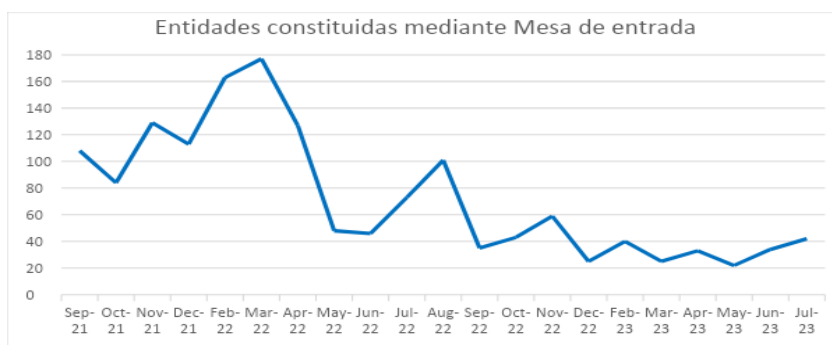
Como primer elemento, observamos la evolución de la constitución de cooperativas de trabajo, y su proporción por los diversos tipos de origen de trámite siendo notorio como los métodos digitales, sobre todo a través del formulario controlado de Renovar conforman la mayor proporción de elección de creación de entidades.

Si tomamos en cuenta las entidades constituídas mediante CCCyM, es decir, por el procedimiento previo a Renovar, es notorio observar la curva descendente, casi no

quedando trámites previos conforme la modernización de las notificaciones electrónicas.



A su vez, viene cayendo la constitución de entidades mediante mesa de entrada, a través del formato papel.



○ **Zona geográfica:**

En este apartado analizaremos la totalidad de entidades creadas en el periodo establecido su distribución jurisdiccional conforme los datos estadísticos de población que surgen del Censo 2022:

Provincia	Total de entidades constituidas	Porcentaje	% Población
Buenos Aires	2.577	31,77%	38,16%
CABA	777	9,58%	6,78%
Catamarca	94	1,16%	0,93%
Chaco	219	2,70%	2,48%
Chubut	216	2,66%	1,31%
Córdoba	411	5,07%	8,64%
Corrientes	137	1,69%	2,60%
Entre Ríos	233	2,87%	3,10%
Formosa	208	2,56%	1,32%
Jujuy	326	4,02%	1,73%
La Pampa	35	0,43%	0,79%
La Rioja	89	1,10%	0,84%
Mendoza	113	1,39%	4,38%
Misiones	244	3,01%	2,78%
Neuquén	122	1,50%	1,58%

Río Negro	123	1,52%	1,66%
Salta	297	3,66%	3,13%
San Juan	154	1,90%	1,78%
San Luis	21	0,26%	1,17%
Santa Cruz	106	1,31%	0,72%
Santa Fe	524	6,46%	7,72%
Santiago del Estero	466	5,74%	2,29%
Tierra del Fuego	94	1,16%	0,41%
Tucumán	526	6,48%	3,70%
Total	8.112	100%	100%

Podemos concluir que la proporción de entidades constituidas por provincia, en general, coincide con el porcentaje que representa de la población total, a excepción de algunas provincias en donde se puede ver que el porcentaje de entidades constituidas duplica (o más que duplica) a la proporción de población sobre el nivel nacional, las cuales son: Chubut, Formosa, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Y a contramano, las provincias que tienen un porcentaje que representa la mitad de esta comparación, podemos ver que son Mendoza y San Luis.

○ **Tipos de entidades constituidas:**

En este punto, destacaremos que, en los años analizados, más allá de se siguen constituyendo entidades de todo tipo, entre cooperativas de distintos objetos, y federaciones y mutuales, más del 94% del total de entidades constituidas corresponden a cooperativas de trabajo, viéndose así la gran importancia que está teniendo esta forma de organizarse en estos años, en donde el mundo del trabajo está teniendo una reconfiguración.

Tipo	Total	Proporción
Agropecuaria	32	0,38%
Provisión de servicios	89	1,07%
Trabajo	7.851	94,25%
Trabajo y Prov. de servicios	52	0,62%
Vivienda	61	0,73%
Consumo	6	0,07%
Servicios públicos	7	0,08%
Otras combinaciones	11	0,13%
Total cooperativas	8.109	97,35%
Federaciones	25	0,30%
Mutuales	196	2,35%
Total constituciones	8.330	100%

Desafíos y conclusiones a dos años de la Renovar

A modo de síntesis, la Resolución Renovar posee una extensión de análisis que excede lo permitido, sin embargo, podemos vislumbrar que ha generado diversas transformaciones generando un punto de inflexión en el cooperativismo y mutualismo.

Una de las transformaciones más evidentes es el paradigma del “*Derecho a la matrícula*”, es decir, la obtención de la autorización para funcionar como un derecho en consonancia con la libertad de asociación, de producción y de trabajo conforme nuestra constitución nacional, pues bien nos queda como desafío que batería de normas acompañen a estas 8330 entidades creadas en estos dos años, aquí el rol de las universidades adquiere relevancia a través del análisis de las consecuencias de esta norma.

Un segundo elemento, es la reducción del mínimo legal en consonancia con la transformación de las relaciones sociales abocadas al trabajo, allí a través del análisis cualitativo desde la perspectiva de los propios actores encontramos la adecuación del tipo societario a las nuevas configuraciones de asociación para el trabajo, mucho más dinámicas que en otros tiempos.

Para el tercer objetivo, un análisis cuantitativo de los datos públicos del organismo encontramos que la incorporación de un nuevo trámite digital a través de formularios controlados reviste la elección mayoritaria de los grupos asociativos, achicando el margen de error por un lado y potenciando la conformación de este tipo de entidades. Sumado a ello, encontramos que existe una proporcionalidad relativa entre creación de cooperativas y mutuales a lo largo de cada una de las provincias y la CABA. Pero es notorio, que en estos dos años el crecimiento exponencial de la creación de cooperativas de trabajo, de cada 10 entidades creadas 9,4 son cooperativas de trabajo. Lo que nos invita a pensar lo fundamental de trabajar en la regulación en materia de derechos para estas entidades.

Por último, mencionamos los aspectos programáticos de la norma que han quedado en una manifestación de intención. A su vez, elementos como la segmentación o la entrega de libros gratuitos que son aspectos nodales de la norma no se han sostenido eficientemente para el fortalecimiento de las entidades.

El impacto que ha tenido la normativa nos invita a pensar que herramientas y recursos posee o construirá el instituto para aplicar su tercera función que es la fiscalización de las más de 8300 nuevas entidades.

Bibliografía

- Código Civil y Comercial de la Nación. Ley N° 26.994.
- DFL 5 de Chile, fija texto refundido, concordado y sistematizado de la ley general de Cooperativas, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaria de reconstrucción. Enlace: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=221322>.
- Legge 7 agosto 1997, n. 266 "Interventi urgenti per l'economia" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 186 dell'11 Agosto 1997. enlace: <https://web.camera.it/parlam/leggi/97266l02.htm#legge>
- Ley N° 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi. enlace: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/1/2019/12/20/11/dof/spa/html/>
- Ley N° 2.069 del 31 de diciembre de 2020 Colombia. enlace: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202069%20DEL%20..>
- Ley N° 20.337.
- Resolución INAES N° 1000/2021.
- Resolución INAES N° 485/2021.
- Resolución INAES N° 01/2021.
- Resolución INAES N° 1015/2020.
- Resolución conjunta AFIP INAES N° 4860/2020
- Resolución INAES N° 1436/2020.
- Resolución INAES N° 1435/2020.