

**La formalización de iniciativas de economía social promovidas por programas
gubernamentales en la Argentina**

Maria Eugenia Castelao Caruana
Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, FCE, UBA
castelao@econ.uba.ar

Abstract

El presente trabajo analiza el Monotributo Social, un subrégimen tributario creado con el objetivo de incentivar la economía social y el desarrollo local, facilitando el acceso a la formalidad de aquellas unidades productivas y trabajadores de la economía social en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El estudio se focaliza en su articulación con las políticas de promoción del empleo y la economía social, y su impacto sobre las cooperativas de trabajo de la Ciudad de Buenos Aires. El Monotributo Social es un beneficio temporal que permite, por un importe mensual mínimo, acceder a obra social, aportes jubilatorios, producir y comerciar desde la economía formal y acceder a ciertas exenciones impositivas y a la compra directa del Estado. El análisis de este instrumento fiscal tomará en cuenta: su alcance y grado de cobertura, las condiciones laborales y de ingreso de los trabajadores beneficiarios, y su efecto en la actividad económica de estas empresas cooperativas.

This paper analyzes the Monotributo Social, a tributary subregime created to stimulate the social economy and the local development, facilitating the access to the formality of those productive units and workers of the social economy in a situation of socioeconomic vulnerability. The study focuses in the way this policy complements with the employment and social economy policies, and its impact on the cooperatives of work of Buenos Aires. The Monotributo Social is a temporary benefit that allows, by a minimum monthly amount, to access a health insurance, make retirement payments, to produce and deal from the formal economy and to access to certain tax exemptions and to the direct purchase from the State. The study of this fiscal instrument takes into account: its reach and degree of cover, the labor and monetary conditions of

the beneficiaries, and its effect in the economic activity of these cooperative companies

Le présent travail analyse Monotributo Social, un subrégime fiscal créé dans le but de stimuler l'économie sociale et le développement local, en fournissant l'accès à la formalité ces unités productives et de travailleurs de l'économie sociale en situation de vulnérabilité socio-économique. L'étude est focalisée dans son articulation avec les politiques de promotion de l'emploi et l'économie sociale, et son impact sur les coopératives de travail de la Ville de Buenos Aires. Monotributo Social est un bénéfice temporaire qu'il permet, par un montant mensuel minimal, accéder oeuvre sociale, apports jubilatorios, produire ou traiter depuis l'économie formelle et accéder à certaines exonérations fiscales et à l'achat direct de l'État. L'analyse de cet instrument fiscal prendra en considération : sa portée et degré de couverture, les conditions de travail et de recette des travailleurs bénéficiaires, et leur effet l'activité économique de ces entreprises coopératives

1. Del Sector a la Economía Informal

La OIT introdujo oficialmente el concepto de “sector informal” en 1972, al reparar en la necesidad de un marco teórico que permitiera estudiar aquellas actividades con condiciones informales de trabajo (OIT, 2001). En 1993 el *sector informal* pasó a estar definido como el conjunto de las pequeñas unidades de producción y distribución de bienes y servicios, de zonas urbanas; pertenecientes a productores y/o trabajadores independientes, quienes emplean a miembros de la familia o a algunos asalariados (OIT, 1991). A partir de esta conceptualización, se adoptó una definición estadística internacional del sector informal en función de las características de las unidades de producción en las que se desarrollaban las actividades, mas allá de las características de las personas involucradas en este proceso o de las particularidades de su trabajo.

El desarrollo y la creciente heterogeneidad del sector, sin embargo, determinaron la necesidad de redefinir el término sector informal, que hasta ese momento tenía un carácter eminentemente económico. En la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo en el 2002 la OIT planteó el concepto de *economía informal*, para recoger el dinámico y heterogéneo escenario que este fenómeno continua mostrando en la práctica (OIT, 2005). Se refiere al concepto general de informalidad que incluye al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores (puestos de trabajo o relaciones de empleo) y por las unidades económicas (relaciones de producción) (OIT, 2005). De esta manera, se incluye en este concepto a todos los trabajadores cuya relación de empleo no se sujeta a la legislación laboral, impuestos, protección social o derechos a beneficios laborales, independientemente de su lugar de trabajo. Como aclara Tokman en su trabajo *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*:

“conceptualmente se combinan dos unidades de análisis, unidad de producción y puesto de trabajo, y se los relaciona con el acceso a la protección social. En realidad esta última relación se efectúa de manera parcial, pues al no redefinir completamente los conceptos desde la perspectiva de la protección, quedan todavía incorporados en el sector informal, aquellos que laboran en unidades productivas informales, pero que tienen acceso a protección. Por ende, la economía informal no es sinónimo de desprotección porque contiene un porcentaje de trabajadores con protección en el sector informal...” (2006: 27).

Las unidades productivas y trabajadores que componen la economía informal desarrollan sus actividades en un contexto de alta exclusión y vulnerabilidad social, íntimamente ligadas a la ausencia de protección social (protección en salud y/o pensiones) (Silveira y Matosas, 2001).

Cuadro I. Resumen de las características distintivas de la economía formal e informal

Categoría	Economía formal	Economía informal o PyME
Facilidad de acceso por los consumidores	Difícil	Fácil
Fuente de recursos	Externa	Personal/ familia/ mercados financieros informales
Escala de operación	Grande / mediana	Pequeña / micro
Propiedad	Corporativa	Familiar / propia
Tecnología	Intensiva de capital	Intensiva de trabajo
Habilidades	Educación formal	Por experiencia/ aprendices/ auto aprendidas
Legislación social (Código de Trabajo y seguridad social)	Protegida	Baja/ ausencia de protección
Mercado	Acceso amplio	Acceso limitado
Capacidad de acumulación	Amplia	Deficiente, simple o restringida
Origen y propósito	La acumulación y el lucro	La falta de empleo y la supervivencia

Fuente: OIT, “Empleo Local en la Economía Informal”, Guía de Curso para personal de gobiernos locales y organizaciones asociadas, Ginebra, 2001.

Las actividades de estas unidades productivas requieren, por lo general, de poco capital inicial, poca división de tareas y jerarquización, y escasa calificación de la mano de obra, la cual esta

generalmente compuesta por el patrón, familiares no remunerados y asalariados informales. Su lógica de operación es la reproducción, asegurar que sus integrantes tengan trabajo y un ingreso adecuado, con lo cual la inversión en capital queda relegada a un segundo plano, no hay capitalización, ni búsqueda por ampliar los mercados. Su competitividad no se basa en la productividad sino en los precios bajos, posibles a costa del menor precio asignado al trabajo incorporado y a las relaciones de solidaridad que se generan al interior de la empresa. (Gallart, 2002). Las relaciones de solidaridad permiten distribuir el costo de la inestabilidad del mercado entre la familia y la unidad productiva, permiten la creación de empleos de alta flexibilidad que facilitan el uso eficiente de los tiempos familiares (educación-trabajo- cuidado del hogar- cuidado de los niños) y, en muchos casos, la utilización de recursos fungibles, recursos con funciones domésticas y productivas (Tokman, 2006).

Cuadro II. Estructura del Empleo Urbano en Argentina. Sector Informal (%) a

Periodo	Trabajadores Independientes		Servicio Domestico	Microempresas c		Total	Sector Formal
	Cuenta Propia b	No Remunerados		Empleadores	Asalariados		
1996	21,80	1,80	5,90	3,50	16,60	49,60	50,40
2000	20,50	1,30	6,00	3,50	16,40	47,70	52,30
2004	16,70	1,40	7,20	3,00	16,20	44,50	55,50
2005	16,50	1,30	7,50	2,90	15,40	43,60	56,40

Fuente: OIT, "Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe", Lima, 2006.

a 28 aglomerados urbanos. Datos de 1996 y 2000 se refieren a octubre; datos de 2004 y 2005 corresponden al 2do semestre. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

b Trabajadores por cuenta propia excepto los administrativos, profesionales y técnicos.

c Ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores.

En Argentina la participación del sector informal en el empleo urbano entre 1996 y 2005 ha disminuido levemente su participación, excepto en el rubro “servicio doméstico”. Como se puede observar en el cuadro anterior los rubros de mayor incidencia en el sector informal son los trabajadores por cuenta propia y los asalariados en microempresas con menos de 5 trabajadores, los cuales aunque por definición pertenecen a la economía informal, no necesariamente están en una situación de informalidad laboral.

Cuadro III: Población urbana con protección en salud y/o pensiones en Argentina

Periodo	Sector Informal				Sector Formal	Total Ocupados
	Trabajadores Independientes	Servicio Domestico	Microem -presas	Total		
2000	n.d.	1,00	11,20	12,02	73,70	45,20
2005	15,00	5,50	20,70	41,20	80,60	63,60

Fuente: OIT, "Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe", Lima. n.d.: dato no disponible

Analizando el sector desde la protección social, observamos que en el 2005 el 20,70% de los trabajadores de microempresas contaban con protección en salud y/o pensión, lo cual muestra la existencia de relaciones de empleo *no* informales en unidades productivas consideradas como tales. Por otro lado, a pesar de la falta de datos históricos para el sector "trabajadores independientes", se puede afirmar que ha habido un importante incremento de la población urbana con cobertura de salud y/o pensión en el sector informal en general.

2. El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes

En 1998 se creó en la Argentina el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Ley 24.977), conocido como *Monotributo*, al que pueden adherirse las personas físicas que venden ciertos bienes o servicios, integrantes de cooperativas de trabajo y otros trabajadores

independientes, en función de ciertos requisitos¹. Asimismo, se incluyen en esta categoría tributaria a las sociedades de hecho y comerciales irregulares en la medida que tengan un máximo de tres socios y una facturación limitada según su actividad principal. Este régimen fue creado con el fin de disminuir la presión fiscal indirecta de los contribuyentes, simplificando el cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales, reduciendo las cargas y el costo de los trámites, presentaciones y pagos. De esta forma se intentó dar lugar a la *formalización* de una gran cantidad de contribuyentes que, al momento de la creación del régimen, se encontraban en la informalidad o aportando de forma intermitente por los altos costos que les generaba el sistema tributario general.

El Monotributo es un impuesto único de cuota fija mensual que puede variar desde \$92,44 hasta \$564,44 según la categoría del contribuyente, la cual depende de su nivel de ingresos brutos anuales, la superficie afectada a la actividad y la energía eléctrica consumida anualmente en la actividad. Esta cuota fija mensual reemplaza a los impuestos a las Ganancias y al Valor Agregado (aporte impositivo) e incluye las cotizaciones de Seguridad Social y Obra Social (aporte previsional).

Actualmente el Monotributo representa alrededor del 1% de los recursos tributarios recaudados por el gobierno nacional. Al implementarse, el porcentaje de inscriptos en el impuesto al Valor Agregado (IVA) y en el impuesto a las Ganancias que se adhirieron al Monotributo fue relativamente bajo, y su participación en la recaudación de ambos conceptos representaba menos del 1% de cada uno, por lo que la implementación del régimen no implicó un costo fiscal elevado (Salim y D'Angela, junio 2006).

¹ Los requisitos de adhesión son: ingresos brutos anuales inferiores o iguales a \$ 72.000 por locaciones y/o prestaciones de servicios o inferiores o iguales a \$ 144.000 por el resto de las actividades, un precio máximo unitario de venta menor a \$ 870 en el caso de cosas muebles, no realizar importaciones de cosas muebles y/o servicios, no superar anualmente los parámetros máximos referidos a superficie afectada y energía eléctrica consumida.

3. El Monotributo Social

El Monotributo general constituyó un primer cambio en la configuración del sistema tributario hacia una mayor adecuación de las condiciones de acceso a la formalidad para un amplio sector de la población (hoy alrededor de 1.873.800 personas (Salim y D'Angela, 2006)). El *Monotributo Social* (MS) profundizó este proceso, intentando facilitar la formalización de aquellas unidades productivas y trabajadores más vulnerables, ligados a iniciativas de la economía social. Al introducir políticas de formalización se debe evitar la introducción de sistemas duales y, por el contrario, buscar “una adecuación del sistema de regulación existente y la convergencia dinámica hacia su cumplimiento pleno.” (Tokman, 2006: 56). Los sistemas duales, aplicados a las empresas o a las relaciones laborales, afectan la eficacia reguladora y erosionan los principios del sistema tributario, dando lugar a la evasión fiscal y al deterioro institucional (Tokman, 2006).

3. a Su origen

Junto con la creación del Monotributo se estableció un régimen especial para los asociados a cooperativas de trabajo (art. 48 de la Ley 24.977) con retiros brutos anuales menores o iguales a \$12.000, que establecía la posibilidad de incorporarse a este sistema con un beneficio extra de dos años. Cada asociado, aportando sólo \$12,22 mensuales, podía regularizar su situación tributaria, acceder al sistema previsional (jubilación) y contar con una obra social de su elección, para sí y sus familiares directos. Por su parte, las cooperativas de trabajo, cuyos asociados se inscribieran bajo este régimen, formalizaban su actividad económica.

De esta forma, se crea el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (RNEDLES) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (Decreto 189/04), encargado de la implementación del MS (Ley 25.865). En el desarrollo y diseño del RNEDLES se extiende el

MS a las personas físicas² e integrantes de emprendimientos asociativos compuestos por hasta tres socios, que desarrollen una actividad económica de producción, servicio o comercialización que contribuya al *desarrollo local y la economía social*.

Este programa tiene como objetivo explícito *fortalecer la economía social*, bajo el supuesto de que la inserción en la economía formal permitirá a los beneficiarios desarrollar su actividad económica e incrementar sus ingresos. Por un lado, facilita la inscripción al sistema tributario de las unidades productivas y trabajadores independientes relacionados con la economía social. Este primer paso, permite la emisión de factura oficial y otorga la posibilidad de ser proveedor directo del Estado (Decreto 204/04), (formalización de las relaciones de producción). Por otro lado, promueve la inclusión social de los trabajadores, facilitando el acceso a una obra social y al sistema de jubilación y pensión (formalización de las relaciones de empleo).

El MS cruza transversalmente todas las políticas de empleo y producción, nacionales, provinciales y municipales, realizadas en el marco de la economía social, aunque en algunos casos encuentra limitaciones en los efectos de su accionar por las mismas normativas gubernamentales.

3. b Condiciones de inscripción al MS

La inscripción al MS, a través del RNEDLES, esta sujeta a ciertas condiciones que buscan delimitar la población objetivo de esta política y evitar que se utilice como un instrumento de evasión fiscal:

1- Dada la naturaleza del MS, la condición indispensable que lo precede es la realización de una actividad económica que de origen a la obligación tributaria, la cual debe ser única.

² No pueden inscribirse aquellas personas que trabajan en relación de dependencia o profesionales universitarios, excepto quienes realicen una actividad económica no vinculada con su profesión.

2- El monto máximo de facturación anual individual no debe superar los \$12.000 (igual al monto establecido para acceder a la menor categoría del Monotributo general). Para los asociados a cooperativas esto equivale un retiro bruto mensual de \$1.000, pero para los asociados a emprendimientos autogestionados implica una facturación mensual individual de \$1.000, incluyendo costos fijos, costos variables y ganancias. De esta forma se evita la necesidad de un control exhaustivo por parte del Estado respecto a los ingresos y costos de cada emprendimiento inscripto y facilita que los trabajadores puedan demostrar sus ingresos laborales sin asesoramiento técnico.

Este monto anual fue definido por ley en 1998 y se mantiene constante a pesar del fuerte incremento de los precios al consumidor, alrededor de un 87% desde marzo de 1998 a marzo de 2007, y un incremento del 58% en el nivel general de salarios de la economía desde marzo de 2004 a marzo de 2007. Esto dificulta la promoción de proyectos asociativos y cooperativos que permitan una verdadera inclusión social, a la vez que resulta un incentivo, frente a la necesidad, para que las empresas evadan ingresos y continúen así en el límite de la informalidad.

3- *Sustentabilidad económica y actividad orientada al desarrollo local en el marco de la economía social.* Esta evaluación la realiza el RNEDLES *sólo* a los emprendimientos asociativos o de personas físicas no originados en políticas nacionales. A estos fines, se consideran los antecedentes del emprendimiento, las capacidades de los asociados, sus experiencias en la actividad y conocimientos del mercado que les compete, la calidad del producto y su precio, la organización del proceso productivo, el sistema de distribución, los costos, el desarrollo de publicidad, el entorno barrial y comunitario donde se realiza la actividad, la provisión de insumos de la región, la potencial generación de empleo, la vinculación con redes comunitarias,

la motivación de la inscripción, etc. Se intenta evaluar, a priori, sus posibilidades de lograr un salto cuantitativo y cualitativo.

4- El MS se focaliza en grupos sociales y/o individuos en situación de *vulnerabilidad social*, aquellos expuestos a sufrir bruscos cambios en su nivel de vida, especialmente ante modificaciones en la situación laboral de los integrantes de su familia, por su menor disponibilidad de activos materiales (ingresos, vivienda) y no materiales (protección social: salud, educación y seguridad social). Esta situación, en un principio, era evaluada a través de las variables relevadas en la ficha social "Las Familias Cuentan", la cual abarcaba dimensiones tales como vivienda, educación formal, capacidades, trabajos e ingresos, asistencia directa, salud, etc. Sin embargo, este procedimiento requería de una gran cantidad de recursos humanos, tiempo y esfuerzos de coordinación, por lo cual se comenzó a realizar la evaluación de vulnerabilidad social al momento de inscripción del interesado con un índice construido en el RNEDLES y con su posterior evaluación por personal idóneo.

La información provista por el interesado debe ser coherente con el resultado de los cruces de datos realizados con ANSES, SINTyS y AFIP³, considerándose compatible con el MS que el individuo sea beneficiario de un programa de ingreso social, propietario de un bien inmueble, propietario de un automotor, beneficiario del seguro de desempleo, beneficiario de una pensión contributiva o no contributiva (mínima o por debajo de la línea de pobreza), beneficiario de una jubilación (mínima o por debajo de la línea de pobreza), y/o tenga antecedentes de inscripción en el Monotributo general.

4. El MS en la Ciudad de Buenos Aires

³ ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social; SINTyS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social; AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos.

En el año 2004 se pone en marcha el MS, en un mercado de trabajo con 44,5% de los empleos urbanos en el sector informal de la economía y una tasa de desempleo del 13,6%⁴. En 2005, la participación de la informalidad en la estructura del empleo urbano se reduce al 43,6%, a pesar del fuerte crecimiento interanual del PBI (alrededor del 9%, para los años 2003, 2004 y 2005). En este marco comienza a implementarse el nuevo subregimen impositivo, el cual hacia fines de 2006 contaba con 44.000 contribuyentes inscriptos en todo el país (Salim y D'Angela, 2006) pertenecientes a proyectos asociativos, cooperativas o proyectos individuales.

En este contexto de crecimiento y reducción del desempleo, aunque con una participación estable de la economía informal, el presente análisis evalúa los efectos del MS, analiza su articulación con las políticas de empleo e incentivo a la economía social y su impacto sobre la actividad económica de la población beneficiaria - especialmente las cooperativas de trabajo de la CABA-. Se examina el alcance y nivel de cobertura del MS, a fin de especificar la población objetivo y se analiza la situación socioeconómica de estos emprendimientos en relación a tres dimensiones: la actividad económica, las condiciones laborales y de ingreso de sus asociados y su relación con el Estado. Finalmente, se presenta un panorama sobre las problemáticas que el MS, en articulación con las políticas relacionadas plantea a las empresas de la economía social y su contribución al desarrollo y sustentabilidad de las mismas.

4. a Caracterización de las unidades beneficiarias

Aunque las unidades productivas analizadas jurídicamente están constituidas como cooperativas de trabajo, en muchos casos no actúan bajo los principios del cooperativismo, en especial cuando su creación fue incentivada por algunos programas públicos. Las unidades productivas beneficiarias pueden ser cooperativas originadas en proyectos autónomos y cooperativas creadas

⁴ Promedio anual de los datos trimestrales del 2004 para las regiones y aglomerados urbanos del país.

en el marco de la Resolución INAES 3026/06⁵ incentivadas desde políticas de promoción del empleo y la economía social, constituidas por beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar y/o personas desocupadas. En la CABA estas últimas se dedican en especial a la construcción, con el apoyo del Instituto de Vivienda y Construcción (IVC) del gobierno de la CABA, o a la confección de indumentaria, produciendo guardapolvos a fazón para el MDS.

En relación a la condición de actividad, se puede considerar la existencia de emprendimientos asociativos con relaciones de producción informales y cooperativas insertas en el sector formal de la economía pero con relaciones de empleo informales (sus asociados no se encuentran inscriptos como monotributistas, no cuentan con cobertura de obra social, no cuentan con seguro de salud, etc.).

Durante 2005 y hasta mediados de 2006 se crearon en la Ciudad 193 cooperativas de trabajo, de las cuales solo el 15% está inscripta en el MS. De este grupo, el 90% son cooperativas formalizadas bajo la Res. 3026/06. Del conjunto de cooperativas con una antigüedad mayor a dos años el 30% está inscripta en el MS, y de estas, sólo un 15% tuvo conexión con las políticas de empleo.

Cuadro V: Caracterización del origen de las cooperativas inscriptas en el MS (%)

Fecha de constitución	Inscriptas en el MS	Creadas en el marco de Políticas de empleo	Creadas autónomamente
entre 2005 y mediados de 2006	70,0	90,0	10,0
antes de 2005	30,0	15,0	85,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

La estructura de inscripción al MS se explica, por un lado, debido a la clara orientación del programa hacia cooperativas en proceso de consolidación y desarrollo, con un promedio de vida

⁵ La Resolución INAES 3026/06 reemplaza a la Resolución INAES 2038/03.

de 2 años y medio, y por otro a la creación de las cooperativas en el marco de la Res. 3026/06 y la necesidad de inscribirse en el MS para poder ser proveedoras directas del Estado.

4. b Actividad económica

Aunque la entrada plena a la economía formal implica mucho más que la regularización de la situación legal e impositiva de la empresa y sus trabajadores, esta condición resulta un paso esencial para la modificación de las características propias de las empresas de la economía informal.

En el caso de las cooperativas analizadas, en su mayoría cuentan con la capacidad para realizar *procesos de producción completos*: adquisición de materias primas, diseño, elaboración, con una clara *división de las funciones operativas* entre los asociados. Las *funciones administrativas y de comercialización*, sólo están estructuradas en las cooperativas 3026/06 de construcción, que deben enfrentar las exigencias burocráticas del IVC para acceder a la obtención de trabajo. Las cooperativas independientes, por el contrario, presentan una estructura con división de funciones operativas, administrativas y de comercialización más flexible y poco formalizada.

Todas las cooperativas, por su propia situación de vulnerabilidad, cuentan con escaso *capital físico*: las cooperativas 3026/06 que trabajan con el MDS reciben apoyo de máquinas/herramientas (máquinas de coser, de corte, de planchar) y cierta asistencia técnica (capacitación sobre el proceso productivo, etc.) según las necesidades operativas de los asociados. Las cooperativas de construcción no reciben este tipo de apoyo y las independientes por lo general pueden acceder a subsidios del gobierno local o del MDS para realizar estas actividades. La falta de capital físico, a su vez, imposibilita el acceso al crédito bancario a través de garantías prendarias.

El capital financiero es esencial para mantener una empresa en funcionamiento, su escasez y la falta de garantías, obligan al endeudamiento debido a altas tasas de interés de los préstamos a los que se puede acceder por vías informales y/o a la imposibilidad de trabajar de manera independiente. En lo que respecta a las cooperativas de construcción, el IVC no provee los materiales de construcción y realiza pagos parciales cada 15 días de trabajo, por lo que las cooperativas sin capital financiero están obligadas a comprarlos a cuenta, a un precio mayor, para poder empezar a trabajar. Comparativamente, las cooperativas de la rama textil, cuentan con la posibilidad de trabajar a fazón por lo que no requieren contar con materias primas propias para poder trabajar.

Una mejora en el nivel de producción de estas cooperativas requeriría una mayor división de las tareas operativas y fundamentalmente de administración y comercialización, así como la planificación y proyección de las actividades que debe contener un Plan de negocio. Asimismo, sería necesario en casi todos los casos el acceso a fuentes de financiamiento para capital de trabajo, esencial para la capitalización de las empresas y para afianzar sus posibilidades de sustentabilidad autónomamente del Estado. Aunque el MS intenta fomentar este proceso de capitalización al permitir la formalización de la actividad a un mínimo costo mensual y eximir a las cooperativas del pago del IVA. A su vez, la facturación de los trabajos realizados sirve como demostración de ingresos y, bajo ciertas circunstancias, facilita el acceso al crédito bancario.

4. c Relaciones de empleo e ingreso

Originadas por la necesidad de contar con ingresos monetarios y trabajo, las actividades de las cooperativas se corresponden con la experiencia previa de sus asociados, aunque todas han dado

lugar a la incorporación de miembros con experiencia en otras ramas de actividad y aprendices sin ningún tipo de capacitación. Aunque algunas han participado en actividades de capacitación promovidas en particular desde el MDS y desde el gobierno de la CABA, los entrevistados han reconocido que la capacitación mas importante se genera en la interacción entre los asociados quienes se transmiten mutuamente conocimientos, buscan nuevas opciones para su desarrollo, se contactan con otras empresas cooperativas para resolver sus problemas, etc. Aunque esta dinámica no se generaliza en los casos entrevistados, en aquellos que se verifica, existe un reconocimiento acerca de sus beneficios en especial en cuanto al desempeño de las empresas y la empleabilidad de sus trabajadores, al posibilitar en algunos casos la plena inclusión social y económica. Del análisis de esferas tales como el ingreso, la estabilidad laboral y las relaciones de empleo, sin embargo, no se pueden extraer conclusiones similares.

Los ingresos laborales promedio de los asociados de una misma cooperativa varían en general según las funciones desempeñadas y las horas trabajadas y revisten una gran heterogeneidad. En aquellas cooperativas dedicadas a la construcción el ingreso promedio mensual por asociado supera, en muchos casos, los \$1.000, las dedicadas a la confección de indumentaria apenas logran alcanzar los \$400 mensuales por individuo, y las cooperativas independientes no llegan a los \$1.000 mensuales por asociado. En algunos casos, la transferencia de dinero desde las cooperativas a sus asociados por vías no convencionales permite aumentar sus ingresos sin una registración que afecte su inscripción en el MS.

La estabilidad del ritmo de producción de las cooperativas, independientemente del ciclo económico, depende del programa de empleo que las cobije. Las cooperativas dedicadas a la actividad de construcción son las menos favorecidas, debido a que los periodos de inactividad a veces superan los tres meses, según el tiempo que demora el IVC en asignarles un nuevo

proyecto. Esta inestabilidad laboral se compensa, en algunos casos, con el mayor ingreso de los asociados, pero dificulta la capitalización de la cooperativa y aumenta el grado de rotación de sus asociados. Las cooperativas de construcción organizadas en federaciones, han destacado tener una menor inestabilidad de producción y un ingreso continuo para sus asociados. Las cooperativas textiles cuentan con un nivel de trabajo mínimo estable provisto por el MDS, aunque sus pagos son irregulares y los asociados deben hacerse de ingresos extras, desde la cooperativa o individualmente.

El número promedio de asociados que componen las cooperativas es variable. Aquellas dedicadas a la construcción están formadas por 21 asociados en promedio, mientras que las de la rama textil cuentan con 14 asociados y, en las cooperativas independientes, el promedio de asociados varía ampliamente según la actividad de que se trate.

Sin embargo, el número de asociados inscriptos en el MS difiere del número “real” de asociados en la medida que existe una mayor deserción de asociados en la etapa de consolidación de las cooperativas debido al propio desenvolvimiento de los proyectos⁶. Cuando el número de inscriptos es mayor que el número real existen dos motivos relevantes: la pseudo-renuncia a la cooperativa por parte de los asociados que trabajan en otras empresas en relación de dependencia para que el resto de los socios puedan inscribirse⁷, o la inscripción de un número mínimo de asociados con el solo fin de que la cooperativa sea proveedora directa del Estado. En las cooperativas 3026/06 dedicadas a la construcción, en promedio, sólo el 38% de los asociados son inscriptos⁸. Esta situación mantiene a los trabajadores en una relación de empleo informal, que

⁶ Esto se acentúa en las cooperativas de construcción, que pueden estar varios meses inactivas porque desde el IVC no hay regularidad en la asignación de trabajos. Las fluctuaciones en el trabajo y, consecuentemente, en la percepción regular de ingresos, incentivan la deserción de los trabajadores.

⁷ Debido a la Resolución 1152/06 del 5 de julio de 2006, que inhabilita la inscripción en el MS de cooperativas con asociados en relación de dependencia en otras entidades.

⁸ Con un desvío típico de la media muestral de 23,83.

plantea el interrogante respecto a si se trata del resultado de un proceso acordado colectivamente por los miembros o si es el reflejo de una lógica empresarial que utiliza la forma jurídica cooperativa como un velo.

Mientras que la formación desarrolla las capacidades de empleo e inserción de los beneficiarios, los ingresos laborales percibidos y su estabilidad no facilitan un cambio cualitativo en el nivel de vida de los asociados. Esta misma inestabilidad dificulta el proceso de consolidación de la cooperativa debido a que genera una alta rotación de asociados.

4. d El Estado y los límites que encuentra el MS

Inscriptas en el MS, las cooperativas pueden vender y facturarle al Estado y/o a clientes privados. Aquellas que prestan servicios *exclusivamente* al Estado están exentas del pago del IVA. El conflicto se genera cuando estas cooperativas deciden ampliar su mercado y comenzar a trabajar con terceros independientes, ya que desde el momento que dejan de ser proveedores exclusivos del Estado están obligados a pagar el IVA, incluso retroactivamente (Resolución General AFIP 1991/06). La falta de información profesional y la desinformación de los beneficiarios puede llevar a que luego de varios meses de actividad la cooperativa deba afrontar el pago de un monto que excede sus capacidades y la de los asociados. Esta situación crea un nuevo incentivo a la informalidad, dado que muchas cooperativas prefieren incrementar sus ventas a terceros sin factura, y así permanecer exentas del pago del IVA, contar con un mayor margen de ganancia y no sacrificar la explotación de su capacidad operativa. Los incentivos al crecimiento y el acceso a la formalidad se chocan con un obstáculo normativo que las cooperativas no pueden o no saben manejar.

En lo referido a los impuestos, el MS como política nacional, aún no ha logrado una plena articulación con los impuestos y normativas provinciales y municipales, por lo que las

cooperativas y proyectos asociativos al inscribirse en el sistema tributario deben asumir el pago de impuestos, provinciales o municipales, a la producción e ingresos al igual que toda empresa de la economía formal, lo cual incrementa sus costos operativos.

5. Percepción del MS y sus efectos sobre la actividad de las cooperativas

Para la mayoría de las cooperativas las gestiones de inscripción al MS fueron sencillas y sin inconvenientes ni demoras. La asistencia técnica necesaria la brindó el RNEDLES. Sin embargo, la comprensión del mecanismo posterior generó confusiones respecto a los verdaderos beneficios y obligaciones que esta política fiscal ofrece y requiere, en especial debido a la cantidad de normativas que rigen el MS, directa e indirectamente, en articulación con las políticas y beneficios brindados desde el Estado. El uso efectivo y pleno del MS de parte de las cooperativas y sus trabajadores plantea entonces como condición contar con clara información sobre las ventajas de la normativa.

Las cooperativas independientes buscan en el MS la regularización de la situación laboral de sus asociados, pero la inestabilidad de sus ingresos o la desinformación respecto a la compatibilidad del MS con programas de gobierno como pensiones, planes de trabajo, programas de desempleo, etc., generan desconfianza y llevan a desistir del cumplimiento mensual de la obligación. En cuanto a las cooperativas 3026/06, su interés no se focaliza en el acceso a la obra social, jubilación, o beneficio económico personal que el MS pueda brindarles, sino que consiste en la condición necesaria para vender al Estado, para obtener una fuente segura de ingreso y trabajo.

Por otro lado, son pocas las cooperativas 3026/06 conscientes de la necesidad de iniciar un proceso de capitalización a través de la exención al pago del IVA, para alcanzar su sustentabilidad y desarrollo. Los asociados se dedican, mayoritariamente, a la producción y obtienen capacitación al respecto, aunque desconocen temas referentes a la administración,

comercialización y desarrollo empresarial. Estas cuestiones pueden parecer secundarias en un primer momento pero resultan esenciales para la consolidación y crecimiento de las cooperativas.

6. Conclusión

A la luz de los aspectos expuestos resulta necesario resaltar la importancia del MS como política fiscal que adecua las condiciones de formalización de las empresas asociativas y de sus trabajadores, permitiendo que el objetivo de inclusión de las políticas de promoción del empleo y la economía social, no sea efímero, ni ficticio.

Sin embargo para que resulte un efectivo beneficio, es necesario crear conciencia respecto a la importancia de la formalidad y los beneficios que esta otorga en el corto y en el largo plazo. La articulación entre las políticas fiscales y de promoción de empleo debe ser efectiva, las políticas deben contar con claridad normativa y compatibilidad de incentivos y deben estar acompañadas por procesos constantes de formación en todas las áreas empresariales.

El acceso a la economía formal, en principio a través de la regularización tributaria, permite sentar las bases para un desarrollo completo de las condiciones productivas de las empresas y las condiciones de empleabilidad de los trabajadores. La estabilidad, el incentivo productivo y la capacitación pueden otorgar a las cooperativas bases sólidas para desarrollarse de manera autónoma y lograr la participación de la empresa en el mercado así como la inclusión social y económica de sus asociados.

Bibliografía

2006. *Informe de resultado N° 300. Mercado de Trabajo*. Dirección General de Estadísticas y Censo de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

Argentina. Decreto Ley 189/04 (Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social), disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Decreto Ley 204/04 (Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional), disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Decreto Ley 806/04 (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes), disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Ley Nacional 24.977 año 1998 (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes), disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Ley Nacional 25.865 año 2004, disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Ministerio de Desarrollo Social, Datos y normativa del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, www.desarrollosocial.gov.ar.

Argentina. Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 1152/06, disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Resolución de la Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano 1477/04, “Desarrollo Local y Economía Social”, disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Resolución General AFIP 1695/04 (Régimen Simplificada para Pequeños Contribuyentes), disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Resolución General AFIP 1699/04 (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes), disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Resolución General AFIP 1991/06 (Impuestos), disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Resolución Conjunta de la AFIP 2190/04 y del Ministerio de Desarrollo Social 1711/04 (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes), disponible en www.infoleg.gov.ar.

Argentina. Resolución INAES 3026/06, disponible en www.inaes.gov.ar.

Daza Pérez, José L., “Economía informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo”, *Documento N° 9*, OIT, Ginebra, 2005.

Gallart, María A., *Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación*, CENEP, OIT, 2002.

INAES, Cooperativas inscriptas en el INAES a marzo de 2007, disponible en www.inaes.gov.ar.

INDEC, Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires, disponible en www.indec.gov.ar.

INDEC, Índices diarios del Coeficiente de Variación Salarial, disponible en www.indec.gov.ar.

INDEC, Tasa de actividad, empleo, desocupación y subocupación por regiones y aglomerados urbanos desde el primer trimestre de 2003 en adelante, disponible en www.indec.gov.ar.

OIT, “El dilema del sector no estructurado”, *Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 78.ª Reunión, Ginebra, 1991.

OIT, “Empleo Local en la Economía Informal”, *Guía de Curso para personal de gobiernos locales y organizaciones asociadas*, Ginebra, 2001.

OIT, *Panorama Laboral 2006 América Latina y el Caribe*, Lima, 2006.

Salim, J. y D’Angela W., *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Monotributo*, AFIP, 2006, disponible en www.afip.gov.ar

Salim, J. y D’Angela W., *Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina*, Presentación efectuada en el Encuentro Internacional de Áreas de Estudios Económicos Tributarios realizado en Buenos Aires, los días 15 al 17 de noviembre de 2006, disponible en www.afip.gov.ar.

Silveira, S. y Matosas, A., “Género y economía informal en América Latina. Nuevos retos y respuestas posibles desde las políticas de formación para el trabajo”, *Formación en la economía informal*, Boletín N° 155 CINTERFOR/OIT, Montevideo, 2001.

Tokman, Víctor E., *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*, Serie 170 Financiamiento del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

Troisi, A., entrevista personal el 12 de abril de 2007, Buenos Aires.