



El cambio de paradigma del INAES.

Breve repaso de las principales políticas públicas del Instituto en el año 2021 y 2022

M. Eleonora Feser

Universidad Nacional de Moreno - Universidad de Buenos Aires (Facultad de Derecho) - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, mfeser@gmail.com

Resumen

En el presente trabajo se abordan brevemente las principales políticas públicas desarrolladas por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) en los años 2021 y 2022 diseñadas por la Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización de Cooperativas y Mutuales, que constituyeron un cambio de paradigma y prácticas del Instituto para con el sector.

Se abordan las normativas enfatizando de manera breve los cambios de prácticas operados con ellas y cómo estos contribuyen al principio rector basado en que la matrícula es un derecho, a la vez que se constituyen como una herramienta de trabajo para colectivos que deciden organizarse utilizando estas figuras.

Introducción

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) es el encargado de registrar, promocionar y fiscalizar a las cooperativas y mutuales de la Argentina a nivel nacional.

Es un organismo descentralizado y cogobernado entre el sector cooperativo, mutual y el Poder Ejecutivo Nacional, que ha estado ubicado funcionalmente desde su creación en el Ministerio de Desarrollo Social, para pasar en febrero de 2020 a depender del Ministerio de Desarrollo Productivo y desde agosto de 2022 a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En el ejercicio de sus funciones el INAES realiza acciones bajo ciertos paradigmas, en el presente artículo se analizarán algunos cambios que han operado en los años 2021 y 2022, partiendo de un breve análisis de algunas de sus resoluciones cuyo diseño fue realizado desde la Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización de Cooperativas y Mutuales a cargo de Milagros Moya. Vale mencionar que no son presentadas por el orden de su aparición, sino que han sido agrupadas de manera temática para lograr una exposición más didáctica.

Finalmente, quiero mencionar que este artículo fue posible gracias al trabajo de sistematización que he podido realizar en el marco de mi tesis de doctorado.



Resolución Renovar: Resolución INAES 1000/2021 - 29 de junio de 2021

Esta resolución, es la más importante del sector desde la creación del órgano estatal que las regula tanto por la cantidad y calidad de cambios que ha proyectado para el sector así como por la incorporación de modificaciones que han impactado en su desarrollo, es en términos de la política pública del organismo la que ha marcado el mayor cambio de prácticas y paradigmas operados hasta la actualidad.

El primero de ellos está dado por la mirada del Instituto al sector. Por primera vez en la historia se reconoce de manera diferenciada a las entidades, segmentándolas en una primera instancia en función a sus ingresos (cooperativas) o a su patrimonio (mutuales).

Este es un punto central, ya que la única diferenciación hecha por el INAES hasta el momento estaba dada por aquellas que encuadraban en los parámetros de un organismo externo, a saber la Unidad de Información Financiera. Fuera de dicha diferenciación, no existía otra categorización en función a los recursos que manejaran, lo que llevaba a requerir las mismas obligaciones a, por ejemplo, una cooperativa de trabajo cuyo flujo mensual es de un salario mínimo vital y móvil con una de servicios públicos con ingresos mensuales que superaran mil veces dicho valor.

De esta manera, se generaban enormes injusticias ya que no se daba un mismo tratamiento a quienes se encontraban en un pie de igualdad. Esto no solo en materia de actividad que desarrollaran sino sobre todo en capacidad administrativa para afrontar la ya pesada carga burocrática que pesa sobre estas entidades.

La Resolución Renovar produjo también otros cambios trascendentales para el cooperativismo de trabajo, como es la reducción del mínimo legal para su conformación de 6 a 3 personas asociadas. Es así como, se sinceraron procesos que se venían dando a nivel territorial y se rompió la tendencia del organismo de que el mínimo posible era de 6 personas ya que eso permitía cubrir los siguientes cargos, 1 presidente/a, 1 secretario/a, 1 tesorero/a, 1 síndico/a titular, 1 síndico/a suplente, 1 socio/a sin ningún cargo para que pueda votar aquellos asuntos que los que tienen responsabilidades sociales no pueden, como por ejemplo el balance.

Así, la interpretación que se hizo desde el Instituto es que la ley 20337 en su artículo medular, a saber el que define a una cooperativa, dando sus caracteres, fijó un número mínimo de 10 personas para constituir la pero habilitó a la Autoridad de Aplicación, hoy el INAES a realizar excepciones sin fijar un tope mínimo para estas, por lo que el organismo se encontraba habilitado a realizarla, hecho que materializó en la resolución analizada, siguiendo la tendencia internacional en la materia.

Es así como el resto del articulado de la ley de cooperativas debía interpretarse siguiendo lo que habilitaba su artículo central. Esta misma lectura de una ley escrita hace casi cincuenta años fue la que



se utilizó para habilitar las asambleas a distancia, así como otras incorporaciones hechas en la Renovar como es la posibilidad de que ciertas entidades realicen asambleas autoconvocadas unánimes, limitándose a fiscalizarlas de manera ex post y no ex ante. Este cambio de paradigma de fiscalizar ciertas asambleas luego de ocurridas (solo es para cooperativas que puedan reunir a todas sus personas asociadas y que estén de acuerdo con el orden del día a tratar), promueve la participación en dicho acto y optimiza los recursos del Estado, ya que sincera una situación de hecho que se daba en la práctica, ni el INAES ni todos los Órganos Locales Competentes tienen la capacidad de estar presentes en la totalidad de las asambleas que se realizan, por lo que se resguarda dicha facultad a aquellas con mayor “riesgo”, a saber donde la vida institucional sea menos pacífica o la participación de las personas asociadas no sea unánime.

Un párrafo aparte requiere el concepto creado relacionado a la “fiscalización inteligente”, a saber una nueva mirada en la fiscalización basada en el entrecruzamiento de información con otras dependencias del Estado, que permita con los recursos actuales del Instituto tener una mayor llegada a las entidades que debe controlar.

Existen otros cambios operados por esta resolución, como ser el traer herramientas informáticas para acelerar los procesos de constitución, la preaprobación de objetos sociales, entre otros que no abundaré en este artículo, pero más allá de estos temas es importante rescatar un cambio que paso desapercibido en lo que hace a igualdad de género, y es que los modelos de estatuto que se aprueban en sus anexos son los primeros redactados en lenguaje binario, eliminando además la palabra “raza” e incorporando el concepto de que el fin de una cooperativa es el de evitar cualquier tipo de discriminación negativa.

Asambleas a distancia: Resolución INAES 485/2021 - 18 de abril de 2021

La Resolución relacionada a asambleas a distancia surge en el marco de la pandemia por el virus SARS COVID 19 y es la continuación de resoluciones anteriores entre las que se encontraba la realizada en el año 2019 que definía que era una reunión a distancia y habilitaba a usarlas para los consejo de administración o directivo, el comité ejecutivo o mesa directiva, la comisión o junta fiscalizadora y los comités internos establecidos estatutaria y/o reglamentariamente de cooperativas y mutuales.

Pero lo que aquí interesa respecto a esta resolución y al cambio de paradigma del Instituto está dado por el cambio de rol de los veedores de dichas asambleas, mientras que en la resolución 583/2020 la presencia de un veedor era obligatoria, so pena de importar su ausencia la nulidad del acto, en la normativa en análisis, la entidad puede solicitar a la Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización de Cooperativas y Mutuales la presencia de personal que realice tareas de apoyo y



asistencia, más próximas a lo que sería un facilitador, en este sentido se definía que dichas tareas deberán contribuir a evacuar dudas respecto a la aplicación de la resolución, así como a cuestiones vinculadas a un acto asambleario en general, como la redacción de acta y la formulación de mociones, entre otros.

Junto con esta resolución el INAES creó un cuadernillo de acceso gratuito y en línea¹ sobre buenas prácticas para el desarrollo de asambleas a distancia, iniciando así una línea que luego sería seguida por la Resolución Renovar² de emitir una norma y una cartilla con herramientas para su aplicación territorial.

Estos materiales ponen en práctica un concepto que, si bien existía en la mirada individual de algunos de los funcionarios del organismo hace años, se institucionalizó con diversas acciones como éstas, nos referimos al concepto de “promoción en la fiscalización”.

Cooperativas articuladas con el Estado

Bajo esta nueva denominación “articuladas con el Estado” quedan englobadas cooperativas cuyo proceso de constitución se realiza de un modo particular, acompañado por el Estado mediante otras dependencias que lo integran. Si bien ya existían desde hacía años, por citar ejemplos las denominadas cooperativas 2036 y 3028 (por los números de resoluciones que las habilitaban), las que aquí nos ocupan rompen con ese mecanismo porque no se habilitan situaciones especiales para estas entidades con posterioridad a su constitución, como si sucedía con las mencionadas³.

Es así como la articulación se da en el trámite de constitución por lo que su devenir posterior tendrá las mismas características que el resto de las entidades.

La primera de estas entidades fue la creada bajo la Resolución 2004/2018, denominadas cooperativas de inclusión social, pero en los siguientes dos apartados nos referiremos a dos casos posteriores a éstas y el cambio de paradigma que se produjo al interior del INAES.

¹ Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/05/asambleas_a_distancia.pdf (último acceso noviembre 2022)

² En esta Resolución el INAES no solo realizó videos explicativos de varias herramientas puestas a disposición, las que pueden ser visualizadas en el canal de youtube del INAES (disponible en <https://www.youtube.com/channel/UCxzVJAQPt9LiVlcqVkJOLHIw> último acceso noviembre 2022) sino que también creó una Guía de acompañamiento para grupos pre cooperativos, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/08/renovar_guia_de_acompanamiento.pdf (último acceso noviembre 2022)

³ En este sentido la Resolución 1278/2015 referida a préstamos y subsidios menciona en su artículo 4 que “En los casos que las entidades receptoras de subsidios o préstamos se hayan constituido en el marco de la Resoluciones N° 2038/03 o 3026/06 podrá aprobarse la ayuda financiera y transferirse el monto, aún si ellas adeudan parte de la documentación requerida por Ley 20.337 y normas conexas, en la medida que el proyecto que se financia incluya actividades destinadas a la regularización de la entidad, y que éste sea monitoreado por la Secretaría de Desarrollo y Promoción.”



Cooperativas SAFCI: Resolución INAES 525/2021 - 3 de mayo de 2021

Esta resolución sigue, en principio el mismo lineamiento que el creado en el año 2018 con la 2004, a saber se aprueban modelos de actas constitutivas, de objetos sociales, de la documentación para presentar y se las exime de pagar aranceles. A su vez, se crea mediante otra resolución el mecanismo de tramitación habilitando a una dependencia externa al INAES a realizar algunas de las actividades, en este caso a la Secretaría de Agricultura Familiar Campesino Indígena.

El cambio de paradigma está dado en el Anexo I de la resolución al habilitar como modelo de acta constitutiva, uno que permite tener dos secciones por un lado uno donde quienes trabajan en la entidad son las mismas personas asociadas y otro donde concurren socios/as que brindan su producción a la cooperativa para comercializarla de manera colectiva.

Si bien esto se encuentra habilitado por la ley de cooperativas, históricamente el INAES no se disponía a otorgar matrículas en donde la sección trabajo se viera acompañada por otra. Esto es posible visualizar si se realiza una búsqueda con recursos abiertos de la cantidad de entidades con matrícula otorgada y se filtraran aquellas con actividad trabajo, en el siguiente cuadro se puede visualizar como de estas el 99,45% son únicamente de esta sección y como sólo un 0,55% combinan el tipo trabajo con otro:

Cantidad de cooperativas de trabajo. Noviembre 2022		
Actividad	Cantidad de entidades	%
TRABAJO	14.387	99,45%
TRABAJO - AGRICOLA	8	
TRABAJO - AGROINDUSTRIAL	3	
TRABAJO - AGROINDUSTRIAL - PESQUERA	1	
TRABAJO - CONSUMO	34	
TRABAJO - CREDITO	2	
TRABAJO - CREDITO - CONSUMO	2	
TRABAJO - ENSEÑANZA	3	
TRABAJO - ESTIBAJE	4	
TRABAJO - TRANSPORTE	4	
TRABAJO - VIGILANCIA	3	
TRABAJO - VIVIENDA	7	
TRABAJO - VIVIENDA - CONSUMO	7	
TRABAJO-AGROINDUSTRIAL-FRUTICOLA	1	0,55%
Total	14.466	100%

Fuente: elaboración propia en base al buscador de entidades del INAES

Es así que habilitar mediante una Resolución un modelo de estatuto que rompa con esta lógica particular de los funcionarios del Instituto implica institucionalizar lo que la propia ley de cooperativa en su espíritu brinda, la posibilidad de combinar tipos cooperativos según las necesidades territoriales.

Cooperativas de inclusión socio laboral: Resolución INAES 1366/2022 - 30 de marzo de 2022 y Resolución INAES 3628/2022 - 17 de agosto de 2022

Estas resoluciones generaron un cambio circunstancial en el Instituto, toda vez que se materializa una tendencia internacional relacionada a la creación de cooperativas de actores múltiples.



Si bien la Resolución INAES 478/2020 abrió la posibilidad de constituir estas entidades, con personas asociadas que cumplen diferentes roles en la cadena de producción y consumo, faltó en ella la materialización en casos concretos de lo que reafirmaba, por lo que las normativas en análisis en este apartado concretaron esa idea en el caso de cooperativas de inclusión socio laboral para personas discapacitadas.

Es así como estas entidades, que se constituyen en articulación con la unidad de vinculación creada al efecto, pueden contener en su interior tanto asociados/a trabajador, asociado/a de apoyo y organización/es pública/s o privada/s de apoyo, reconociendo la realidad territorial de estos emprendimientos así como incorporando a una persona jurídica dentro de una cooperativa de trabajo.

Cooperativas de organizaciones de la comunidad: Resolución 4950/2022 - 17 de octubre de 2022

Tal como mencionamos cuando hablamos de las cooperativas de la agricultura familiar, campesina e indígena, el INAES ha sido históricamente reticente a aprobar cooperativas de trabajo con otra sección, pero también ha negado la posibilidad de contener objetos que sean múltiples, algo que no solo es promovido por la ley de cooperativas, no se cuestiona en el sector mutual y se habilitó explícitamente para el sector lucrativo con las Sociedades por Acciones Simplificadas.

Ocurre que en diversos territorios que existen organizaciones de la comunidad, vinculadas a parroquias, comedores, entre otros, éstas se veían en la obligación de crear tantas entidades como actividades territoriales realizaran, por ejemplo una cooperativa de trabajo para el taller textil, otra para la bloquera, otra para la carpintería, y así, generando elevados costos de mantenimiento para quienes trabajan en ellas y para el Estado, toda vez que se multiplican los trámites y la cantidad de entidades a fiscalizar.

Es por ello que la Resolución de organizaciones de la comunidad habilitó explícitamente la posibilidad de constituir entidades con objetos múltiples, limitando únicamente a la cantidad de personas que las deben integrar, en este sentido el parámetro fijado es el de tener personas asociadas que en cantidad tal superen dos veces las secciones a elegir.

Otra particularidad de esta norma es que otorga en su anexo segundo diversos modelos de temas que las entidades pueden trabajar en sus reglamentos internos, facilitando así el proceso de su construcción.

Moratoria: Resolución 1919/2022 - 9 de mayo de 2022

La última Resolución para analizar en el presente artículo tiene que ver con la moratoria documental creada por el INAES. Nunca en la historia del Instituto se creó una política pública que



permitiera regularizar entidades de manera masiva y habilitando la regularización con la presentación de los últimos tres estados contables.

Vale mencionar que la posibilidad de utilizar este mecanismo con una persona jurídica no es un proceso extraño para el Estado, ya que se registran antecedentes tanto en la Inspección General de Justicia con el Plan de Regularización de Asociaciones Civiles de la RG IGJ 37/2020 y 4/2021, así como en la Dirección Provincial de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires para asociaciones civiles declaradas de interés público mediante un procedimiento de condonación y normalización.

Es importante destacar que a diferencia de los planes de regularización comentados en el párrafo anterior el del Instituto cuenta con la obligación de realizar un curso de formación de manera virtual que intenta brindar buenas prácticas para regularizar y mantener a la entidad.

A la fecha de presentación de este artículo el proceso se encuentra vigente por lo que no se conoce el impacto que tiene hasta la fecha.

Reflexiones finales

En este breve artículo se describieron algunas políticas públicas diseñadas desde la Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización de Cooperativas y Mutuales del INAES. Hemos recorrido y analizado como a través de estas se han modificado paradigmas y prácticas dentro del Instituto, institucionalizando conceptos como el de promoción en la fiscalización y el de fiscalización inteligente. Otra particularidad que han tenido las políticas públicas brevemente abordadas es que todas ellas se han puesto en práctica el día de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina lo que genera para los administrados una operativización instantánea y para el Estado la obligación de planificar no solo el articulado de la norma sino todo el andamiaje institucional para su puesta en práctica. Esta actividad exige coordinar los equipos internos de trabajo, el área de comunicación, mesa de entradas, entre otros, así como trabajar con otras dependencias del Estado para el intercambio de información (como en el caso de la AFIP y el Sintys) o la creación de los trámites en la plataforma de Trámites a Distancia dependiente de la dirección Nacional de Integración y Tramitación Digital Estatal. Estos cambios fueron posibles, a mi criterio, gracias a que la mirada del organismo se basa en que, a decir de su presidente, la “matrícula es un derecho” por lo que las políticas públicas que sean diseñadas tienen que tener como principio orientador facilitar procesos pero sin perder las facultades de fiscalización sobre ellos. Es así como todos los cambios producidos hasta la fecha, han tenido como consecuencia la obtención de datos estructurados por parte del INAES, lo que permite poder conocer con mayor detalle el universo de cooperativas y mutuales y poder desarrollar políticas públicas focalizadas que atiendan a sus necesidades.