

Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

N.º 21 (2023)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec212023>

El Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) y las políticas públicas de promoción del cooperativismo

Danilo Gutiérrez Fiori

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2672>

Recibido: 3 de noviembre de 2022 • Aceptado: 12 de enero de 2023 • Publicado en línea:
febrero de 2023

Derechos de autor (©)

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright (©)

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

El Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO) y las políticas públicas de promoción del cooperativismo

Esc. Danilo Gutiérrez Fiori

Director Ejecutivo de INACOO
daniloeladio@hotmail.com

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2672>

Recibido: 3 de noviembre de 2022

Aceptado: 12 de enero de 2023

Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. *Situación previa a la creación de INACOO*: Políticas estatales clásicas.—2. La institucionalidad anterior al INACOO en materia de cooperativas.—3. Condiciones para la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo.—4. La indisoluble relación entre la concepción legal del cooperativismo y las funciones de un instituto de promoción.—5. El diseño institucional.—6. Fines y cometidos de INACOO.—7. Caracterización de INACOO.—8. La legislación superviniente y la ampliación de los cometidos y beneficiarios.—9. Conclusiones: la continuidad de la política pública.—10. Bibliografía.

Resumen: En este artículo se realiza un recorrido breve por la historia de la política pública y la institucionalidad previa a la aparición de INACOO con el fin de ubicar al Instituto en el escenario nacional y poder apreciar la dimensión de los cambios operados. Luego se analizan las condiciones internas que favorecieron su creación y las ideas inspiradoras que dan sustento a la nueva institucionalidad. Se analiza su figura jurídica y su sistema de gobernanza con énfasis en la cocreación de política pública y el papel articulador que la institución tiene con los entes estatales y el movimiento cooperativista y la economía social. Se repasan las políticas desarrolladas en permanente conexión con otros actores. Se relata la evolución legislativa por la que se le atribuyeron nuevas herramientas y la extensión a un universo más amplio de destinatarios. Finalmente, se resalta la continuidad de las grandes políticas públicas, que trascienden el lapso de cada período de gestión.

Palabras clave: cooperativismo, promoción y políticas públicas.

Abstract: This article takes a brief tour of the history of public policy and institutionalization prior to the appearance of INACOO with in order to place the Institute on the national stage and to be able to appreciate the dimension of the changes made. Then the internal conditions that favored its creation and the inspiring ideas that sustain the new institutionalization. Its legal figure and its governance system are analyzed with emphasis on the co-creation of public policy and the coordinating role that the institution has with state entities and

the cooperative movement and the economy Social. Policies developed in permanent connection with others are reviewed actors. The legislative evolution for which new laws were attributed to it is reported. tools and extension to a broader universe of recipients. Finally, the continuity of the great public policies is highlighted, which transcend the span of each management period.

Keywords: cooperativism, promotion and public policies.

1. **Situación previa a la creación de INACOO: Políticas estatales clásicas**

Para conocer y evaluar los resultados de la presencia de INACOO como promotor de la política pública, es necesario contextualizar el escenario previo a su nacimiento.

Originariamente, en Uruguay se desarrollaban políticas sectoriales aisladas e intermitentes que incluían a cooperativas de alguna rama en particular para solucionar problemas concretos e inmediatos. No existía una política pública global de promoción del cooperativismo.

Se mencionan varios ejemplos clásicos. El más antiguo data de 1935: la ley de creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), como figura atípica gobernada con participación estatal, a la que se atribuyó el monopolio del abastecimiento de leche al departamento de Montevideo. A partir de los años de la década de los cuarenta se dictaron leyes muy especiales, prácticamente idénticas, por las que se adjudicaba a cooperativas de consumo el derecho de retención de cuotas de créditos sobre los haberes de sus socios. Se lo hacía una a una, mencionando cada cooperativa, contradiciendo el principio de generalidad y abstracción propios de las normas legales. Posteriormente, en 1968 se promulgó la Ley Nacional de Vivienda, que consagró el Capítulo X a la creación y regulación de todo el sistema cooperativo de vivienda, que fue seguido de un gran empuje de política pública sobre el particular. Más recientemente, se apoyó a las cooperativas agrarias en la gestión del Plan Nacional de Silos. Como se puede apreciar, espaciadamente se identificaban temas de interés público que podían solucionarse mediante la intervención de cooperativas y se aplicaban políticas concretas para esos asuntos y mediante la participación de un sector del cooperativismo.

La legislación también era parcial, por sector, sin unidad general de contenido. A su vez, se fue sancionando una ley para cada rama del cooperativismo y distintos Ministerios se relacionaban separadamente con cada tipo de cooperativas. Las cooperativas agrarias se vinculaban con el Ministerio de Ganadería y Agricultura, cooperativas de vivienda con el Ministerio de Vivienda, cooperativas financieras con Banco Central, las entonces llamadas de producción con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esa lógica dificultaba tanto la generación de una política pública global relacionada con el movimiento cooperativista como el incentivo a la unificación de la representación de las cooperativas a través de una entidad confederal que formulara una plataforma común para dialogar con los gobernantes. A pesar de ello, el movimiento cooperativista,

que ya contaba con federaciones históricas, en 1984 creó las condiciones para la constitución de una Mesa Nacional Intercooperativa, que en 1988 se formalizó como Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas. Fue el cooperativismo organizado quien planteó sus demandas, quien formuló el anteproyecto de ley general de cooperativas y quien postuló la creación de un Consejo Superior del Cooperativismo, que finalmente derivó en el actual INACOOP.

Mientras tanto, la posición del Estado frente al cooperativismo en general, había sido de indiferencia o prescindencia. Eso no impedía un buen diálogo con algunos gobernantes, diálogo este que dependía más de la relación personal, las inquietudes y los enfoques individuales de quienes ocupaban los cargos de turno.

2. La institucionalidad anterior al INACOOP en materia de cooperativas

Podemos decir que las primeras aproximaciones a la institucionalización de la política pública dirigida al cooperativismo en su conjunto están asociadas con los aires de libertad y concordia que se respiraron en el tiempo del restablecimiento de la democracia, a partir de 1985. Antes de los años oscuros de la dictadura podíamos hallar oficinas especializadas en cooperativas dentro de algún Ministerio.

Precisamente en 1985 se creó la **Dirección Nacional de Fomento Cooperativo**, como unidad dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con fines de promoción y capacitación. Durante su gestión se realizó el Censo Nacional Cooperativo, con la contribución del Instituto Nacional de Estadística, la Universidad de la República y la Mesa Nacional Intercooperativa (Errandonea y Supervielle, 1992). Ya entonces se hacía presente la novel organización integradora del cooperativismo nacional en la promoción y ejecución de la política pública.

Como ejemplo de una primera etapa de articulación pública podemos citar el convenio que el 29 de octubre de 1987 suscribieron los representantes de la Universidad de la República y el MTSS, representado por su Director Nacional de Fomento Cooperativo, señor Domingo Mendivil, «con la finalidad de contribuir a un mejor conocimiento recíproco de la rica problemática que plantean las empresas cooperativas como forma de organización de una parte importante del esfuerzo económico social».

Si bien no podemos resaltar otros logros importantes ni la asignación de los recursos necesarios para ello, sí cabe destacar su orientación general: la promoción de la inserción del cooperativismo en el

desarrollo socioeconómico nacional, el énfasis en potenciar empresas viables económica y socialmente, la apertura hacia otras alternativas empresariales (ya entonces se proyectó una ley de Sociedades Anónimas de Trabajo y Capital —SATRAC— inspiradas en las SAL españolas), la actualización de la legislación (que tampoco cristalizó).

Luego de un cambio de gobierno nacional (1990-1995), desaparece la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo y se crea en 1991 la **Comisión Honoraria del Cooperativismo**, ahora ya no dependiente del Ministerio de Trabajo sino de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, con integración mixta con delegados políticos del gobierno nacional y una representación de CUDECOOP. No contaba con presupuesto propio, por cuya razón sus funciones se limitaban a asuntos que apuntaban al diálogo institucional entre el Estado y el movimiento cooperativo.

Hacemos notar un rasgo diferencial frente a lo que en el futuro sería el INACOOP: la discontinuidad institucional, con vaivenes asociados a las orientaciones del gobierno de turno. Así, transcurrido el gobierno del Dr. Lacalle de Herrera devino la presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-2000), en cuyo período el Poder Ejecutivo no designó integrantes de la Comisión Honoraria de Cooperativismo, la que por esas circunstancias quedó desarticulada. A continuación, durante la presidencia del Dr. Jorge Batlle se retoma el trabajo de la mencionada Comisión con una nueva integración. El buen clima de diálogo contribuyó a la negociación de normas y el respaldo de actividades a nivel estatal, muchas veces de carácter defensivo frente a proyectos legislativos adversos para el cooperativismo, especialmente —pero no únicamente— de carácter tributario, lo que demuestra que había un escasa sintonía con la orientación de distintos Ministerios. Un ejemplo típico de tal desconexión fue la Ley de Cooperativas de Trabajo Asociado, que mereció el respaldo del Ministro de Industria y Energía, el apoyo unánime de todo el Parlamento Nacional y que, contra toda previsión, resultó vetada en su casi totalidad y finalmente renegociada con el Ministerio de Economía y Finanzas, que resistía la incorporación de gran parte de su articulado.

Finalmente, con el advenimiento del gobierno presidido por el Dr. Tabaré Vázquez, se amplió la integración de la Comisión, se le asignaron nuevas funciones y se transitó hacia la creación del actual INACOOP. Muestra de ello fue que el último Presidente de la CHC, el Cr. Juan José Sarachu, fue el primero de INACOOP. Esta comisión fue el nexo principal entre CUDECOOP y la Comisión Especial para el Estudio del Cooperativismo de la Cámara de Representantes en el proceso de sanción de la Ley de Cooperativas de 2008, a partir de la redac-

ción del anteproyecto presentado por CUDECOOP. Lo mencionamos como hecho relevante: el texto legal propuesto inicialmente evolucionó y para bien, pero la filosofía, los institutos, la estructura resultante de la ley promulgada, no son otros que los que el cooperativismo quiso darse y el legislador recogió.

3. Condiciones para la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo

Si el caso uruguayo resulta de interés más allá de las fronteras nacionales, es por algunos elementos comunes a cualquier proceso de institucionalización de la política pública hacia el sector cooperativo que puedan resultar relevantes en otras latitudes, trascendiendo lo particular o anecdótico.

Puede resultar engañoso el hecho de la votación de la ley general de cooperativas y, por consiguiente la creación de INACOOOP, por unanimidad de ambas Cámaras del Parlamento si de ella pretendemos concluir que fue el resultado de un natural consenso que el sistema político tenía acerca del cooperativismo. Alcanzar ese grado de aceptación fue muy significativo y habilitó que INACOOOP se consolidara y obtuviera un respaldo permanente, pero fue consecuencia de factores que es importante analizar.

Veamos un poco la actitud de los diferentes gobiernos en las décadas precedentes y comprobaremos que el consenso final no fue un resultado espontáneo. Si repasamos la documentación generada por los representantes de CUDECOOP, se hablaba siempre de un Estado prescindente o indiferente frente al sector cooperativo. Tales afirmaciones podrían considerarse meramente subjetivas. Por esa razón, trataremos de respaldarlas con hechos.

Es cierto que en el discurso político general, fuera oficialista u opositor, abundaban las manifestaciones favorables al cooperativismo. Eso no debe extrañarnos, cuando una tercera parte de los ciudadanos (en definitiva, electores) están afiliados a alguna cooperativa. La realidad indica que en los treinta y cuatro años anteriores se presentaron y naufragaron por lo menos tres proyectos de leyes generales de cooperativas. En un período similar, el cooperativismo organizado debió luchar, a veces con éxito y en otras no, contra propuestas que significaron un constante retroceso en materia de tributación. No podemos ignorar la incidencia del cambio de signo político que representó el período del proceso de sanción de la ley de cooperativas, asociado a la determinación firme de llevarla adelante, pero tampoco debemos olvidar que en

esos mismos años se proyectó una reforma tributaria que en su formulación inicial asimilaba totalmente a las cooperativas con cualquier sociedad comercial. Con esto queremos afirmar que, siendo innegables los factores políticos externos al movimiento cooperativo, no son determinantes exclusivos. En una sociedad plural, en la que juegan fuertemente poderosos actores económicos, en la que más allá de una base cultural común conviven desde concepciones estatistas a las puramente liberales, el propio cooperativismo influye en el diseño y la ejecución de la política pública. Como esas son las variables que están bajo su control, nos interesa analizar los elementos que, en el caso que estudiamos, resultaron claves para obtener el éxito antes no alcanzado.

Entendemos que la sanción de una ley general de cooperativas y la creación de INACOOP fueron posibles gracias al cumplimiento previo de determinadas condiciones internas, que desarrollamos a continuación:

1. Creación y consolidación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). Se evolucionó desde federaciones sectoriales dispersas a la confederación única, portavoz reconocido de todas ellas.

Antes de la existencia de CUDECOOP llegaban al Parlamento propuestas y planteos individuales de distintas cooperativas de primer grado o de federaciones. La exteriorización de multiplicidad de visiones y objetivos no coincidentes, la coexistencia de distintas estrategias de incidencia, la cuestionable representatividad que los actores se atribuían a sí mismos, los conducían a neutralizarse recíprocamente.

2. Unidad e independencia: Imagen de movimiento unido y autónomo frente al gobierno y el sistema político, que permitió la creación de un vínculo de confianza con los actores públicos.

Cuando hablamos de unidad nos referimos a una construcción constante y siempre inconclusa. La Confederación fue la mesa común que habilitó el debate interno, el conocimiento y reconocimiento recíproco, la generación de acuerdos y especialmente de la confianza y las lealtades indispensables. Si la unidad nunca equivale a unanimidad, menos lo es en el cooperativismo, donde tenemos federaciones con historias diferentes, de cooperativas que desarrollan objetos distintos, que se afirman sobre diferentes puntos del territorio, capitalinos y del interior, urbanos y rurales, cuyos socios provienen de diversos estratos sociales, con sus propias culturas y niveles educativos, hermanadas por unos principios y una concepción de las relaciones humanas que también interpretan a su manera. La unidad también se ex-

presa en reglas de funcionamiento claras, que nadie debe transgredir. Nada expresa mejor la gesta de la unidad que la originaria Mesa Nacional Intercooperativa. Sin personería, sin estatuto, se encargó a un experto legal la reglamentación de su funcionamiento y él solamente presentó tres reglas: trabajar basados en consensos, libertad sobre los puntos no acordados y respeto absoluto de los acuerdos alcanzados.

La unidad más monolítica es insuficiente si la entidad representativa no mantiene y expresa su total independencia frente al sistema político. Cualquier tipo de vínculo que refleje una subordinación o un alineamiento automático con los componentes del espectro político conspirará contra los logros de la organización. En primer lugar, conspira porque por mayores que sean las coincidencias, no reflejará estrictamente sus intereses. Tampoco mantendrá la cohesión interna, propia de su integración plural. Al mismo tiempo, despertará recelos y resistencia en parte del sistema político y las políticas públicas tenderán a acelerarse o interrumpirse en función de los vaivenes de los resultados electorales.

La independencia del cooperativismo uruguayo organizado mucho tiene que ver con su devenir histórico. El largo período de funcionamiento «a la intemperie», ignorado o escasamente reconocido desde las esferas gubernamentales, tuvo como efecto positivo (quizás el único) el crecimiento sin ataduras ni deudas de gratitud. También puede atribuirse al fuerte liderazgo democrático ejercido desde los orígenes de la Confederación por figuras que le marcaron tal impronta, tales como Miguel Cardozo y Jorge Artagaveytia, entre otras. Tampoco podemos desconocer la influencia de la cultura democrática predominante ni las características de una sociedad construida en un país de cercanías, de relaciones humanas directas.

La unidad y la independencia del cooperativismo organizado fueron condiciones importantes para la generación de políticas públicas; lo son también para su permanencia en el tiempo. No lo olvidemos.

3. Generación de una propuesta de legislación y de institucionalidad totalmente consensuada dentro del movimiento cooperativo. Este acuerdo lleva mucho tiempo y muchas instancias de negociación interna, pero evita la aparición de voces disidentes que dificultan la negociación. El proceso fue extensísimo: desde el lanzamiento de la idea en 1999, pasó por la sensibilización de los propios cooperativistas y de los legisladores y demás actores públicos, el trabajo de relevamiento de legislación de otros países, la consulta a expertos internacionales, la identificación de

los institutos a incluir y el debate consiguiente, la forja de consensos en algunos puntos álgidos, la redacción compartida de la parte general, con intervención de una amplia comisión jurídico-política (técnica pero con peso en las decisiones de sus federaciones), se culminó con un anteproyecto ingresado al parlamento en 2004, donde se iniciaría una nueva etapa.

La Confederación había aprendido de los fracasos de proyectos anteriores. El de 1974 había sido totalmente inconsulto, propio de un período de gobierno de facto, el de 1985 encontró una Mesa Nacional Intercooperativa todavía en pañales, sin capacidad suficiente de incidencia, otro de 1991 nacido de la iniciativa personal del entonces Presidente de la Comisión Honoraria del Cooperativismo y promovido exclusivamente por algunos legisladores de su partido, tampoco halló el respaldo necesario, pero la mayor lección provino del primer proyecto de CUDECOOP. En su redacción participaron valiosos juristas comprometidos, pero el texto llegó al seno del Consejo Directivo de CUDECOOP sin el previo testeo con sus entidades. En una sesión memorable por lo lamentable, se revisó el proyecto, artículo por artículo, uno a uno y se realizaron múltiples modificaciones, supresiones y agregados. Resultado: un monstruo del cual nadie podía ni quería invocar su paternidad. Elevado el texto al Poder Ejecutivo, recorrió todos los Ministerios sin nadie que lo defendiera y en el tránsito burocrático por infinitas secciones jurídicas terminó con más observaciones que el número de artículos que lo componían. ¡Vale la pena la negociación interna, pero requiere una gran paciencia!

4. Diálogo con el Poder Legislativo-Consenso: Co-construcción de un proyecto que alcanzó la votación unánime de todo el Parlamento. Ese gran consenso fue una garantía de su aplicación y de la continuidad de las políticas fundamentales frente a cambios de orientación de sucesivos gobiernos.

Podría decirse que la co-construcción de la política pública desde INACOO refleja su propia génesis. El tratamiento de la ley de cooperativas y, por tanto, de los capítulos referidos a las instituciones públicas encargadas del registro, la promoción y la supervisión de las cooperativas.

En este proceso dialógico intervinieron fundamentalmente tres actores: CUDECOOP, la Comisión Honoraria del Cooperativismo y la Comisión Especial para el Estudio del Cooperativismo de la Cámara de Diputados. El clima generado y el producto obtenido tienen mucho que ver con las características de sus componentes y su interacción.

Que la Cámara de Representantes hubiera designado una Comisión Especial para estudiar el proyecto de ley fue un enorme acierto. Un diputado comentó —y es muy válido— que había partido de un total desconocimiento del sistema cooperativo y que, al cabo de los años que llevó el tratamiento del proyecto, terminaba prácticamente especializado en el tema. Es una consideración muy válida, porque de derecho cooperativo poco se conocía y poco se estudiaba. Los parlamentarios cuentan con sus asesores, pero en un asunto tan complejo, es necesario que se interioricen en profundidad de la temática.

Por otra parte, cuando los legisladores integran un grupo permanente, pluripartidario, que tiene como consigna común obtener una ley que marcará un hito histórico, se producen sinergias y coincidencias que superan los enfoques parciales. A ello agregamos una coordinación comprometida y bien llevada, en la que participaron fundamentalmente los entonces diputados Eduardo Brenta y Álvaro Delgado.

La función natural de esta Comisión era, naturalmente, la de formular el proyecto que en definitiva se elevaría al Plenario de la Cámara. Tomaba un anteproyecto proveniente de CUDECOOP y le incorporaba su propia perspectiva: debía darle coherencia con el resto de la legislación nacional, equilibrar los intereses colectivos de las cooperativas con los de sus socios, velar por el interés general. En lo referente a la institucionalidad, su papel sería fundamental, ya que debía adaptar los nuevos institutos o las nuevas funciones de los preexistentes dentro del aparato público. Como veremos más adelante, allí se presentaron los mayores cambios al texto originalmente propuesto, dejando definidas la naturaleza y las funciones que se asignarían a INACOOOP.

CUDECOOP fue quien tomó la iniciativa al presentar su anteproyecto de ley que, con firmas de representantes de distintas bancadas, alcanzó estado parlamentario en 2004. Luego, a través de la Comisión Honoraria del Cooperativismo, fue siendo consultado sobre las innovaciones y modificaciones que iban surgiendo. Por ejemplo, un punto importante que mereció la consideración y el debate interno fue el de la contribución de las cooperativas al financiamiento del nuevo Instituto. En el anteproyecto no estaba previsto, no por distracción, sino porque era un asunto difícil de acordar y no podía detener la redacción final.

Debemos señalar que importa mucho que haya sido el movimiento cooperativo quien dio su impronta a la ley, ya que el

texto final mantuvo el espíritu y los fines perseguidos por los propios cooperativistas.

A su vez, como hecho excepcional, en la integración del Directorio de INACOO, la ley no alude genéricamente a la participación de «la organización más representativa del cooperativismo», como en buena técnica jurídica debería expresarse para respetar su carácter general; dice CUDECOOP. Con esta expresión está definiéndose una política pública que persistirá y cuyo mensaje es: a ninguna cooperativa obligamos a federarse, ni a ninguna federación a confederarse. La promoción, por ser estatal, se dirige a todos, sí, pero la integración cooperativa es un principio de la cooperación y el Estado lo reconoce, lo favorece y coloca al frente del Instituto de promoción a representantes legítimos del cooperativismo orgánico, seleccionados por su Confederación, que es una y se llama CUDECOOP.

Por último, señalamos a la Comisión Honoraria del Cooperativismo, que fue el nexo permanente con los parlamentarios y que, al estar integrada por cooperativistas que reunían la confianza de ambas partes, servían de referentes valiosos en el progreso del tratamiento del proyecto. Siendo una Comisión formalmente dependiente de Presidencia de la República, se vinculaba oficialmente con la comisión parlamentaria. De esta forma, la Comisión no necesitaba consultar por un lado a una infinidad de organismos ministeriales, ni por otro a un universo disperso de cooperativas aisladas. Sus contactos revestían la mayor representatividad.

4. La indisociable relación entre la concepción legal del cooperativismo y las funciones de un instituto de promoción

La pregunta de qué instituto de promoción queremos está ligada a qué política pública y para qué cooperativismo.

Con un Estado prescindente o indiferente hacia el cooperativismo, no se necesita ninguna institucionalidad especial.

Otro formato posible es el que de alguna forma se desprendía del escenario en que se dictó la Recomendación 127 de OIT del año 1966, dirigida a los países en desarrollo (eternamente en desarrollo). El Estado se concebía como un impulsor directo de las cooperativas, tutor, protector, interventor, con facultades para aprobar su constitución y decretar su cierre. La regulación legal y administrativa era muy reglamentarista y los márgenes de libertad de las cooperativas, estrechos. Los

cooperativistas se veían como menores de edad que debían llevarse de la mano. La función del cooperativismo era contribuir a la subsistencia y formalización de grupos vulnerables. Se necesitaba un Instituto público fuerte, concentrador de las mayores atribuciones.

En el otro extremo, nos encontramos con un tipo de regulación propia de muchos países desarrollados y que estaba implícita en el proyecto de Recomendación presentado por la Oficina de OIT para su discusión en 2001. Básicamente defiende el reconocimiento público de la figura cooperativa y de una regulación acorde con su naturaleza, que le asegure no ser discriminada y que tenga total libertad de acción. Lo demás está en el ámbito de la autonomía de las cooperativas, incluida la promoción de su desarrollo. La intervención activa del Estado podría considerarse como distorsionante de tal desarrollo autónomo. No es el caso de Uruguay ni el de la mayoría de los países del mundo, pero vale la pena introducir el factor contingencia cuando se trata de políticas públicas dirigidas al cooperativismo. Las conclusiones válidas para un tiempo y lugar no son extensibles automáticamente para los demás.

Algunos autores clasifican la legislación cooperativa en principista o liberal. La primera es propia de buena parte de los países latinoamericanos y pretende ser estrictamente fiel a los principios cooperativos. La segunda se encuentra presente en países desarrollados, que quieren aportar a las cooperativas instrumentos propios de sociedades comerciales, aunque relativicen el cumplimiento de los principios cooperativos, con la finalidad de evitar que pierdan competitividad. Implícitamente reconocen a las empresas de capital ventajas que no se compensarían respetando íntegramente la identidad cooperativa.

Afirma el Dr. Sergio Reyes que la ley 18.407 se afilia esencialmente al principismo cooperativista, pero introduce una serie de institutos modernos que abren nuevas opciones al sector sin desnaturalizarlo.

Siempre se recuerda que la legislación preexistente era sumamente limitada, contradictoria, que se carecía de un cuerpo común y que en distintas épocas fueron surgiendo leyes particulares para cada clase o modalidad de cooperativas. Si contrastamos esos precedentes con el marco jurídico actual, una de las características salientes es la afirmación de la LIBERTAD de las cooperativas: en lugar de una ley reglamentarista hallamos una cantidad de áreas en las que la solución prevista es la autorregulación estatutaria, se crean herramientas opcionales, se abre la posibilidad de la existencia de cooperativas formadas por socios trabajadores y socios consumidores, se puede contar con secciones con objetos complementarios, se posibilita la existencia de corporaciones cooperativas y otras entidades de segundo o ulterior grado con participación de socios no cooperativistas, se permite la introducción de ins-

trumentos de capitalización que, dentro de ciertos límites, comprendan a no socios, entre tantas disposiciones que podemos citar.

El mejor ejemplo en el sentido referido es el del artículo 98: antes teníamos una ley para cada clase cooperativa; fuera de ese orden, la nada, el vacío. ¿Qué nos está diciendo el artículo 98? Que la enumeración de «clases cooperativas» de los capítulos referidos en la parte especial de la ley no es taxativa, que no necesita promulgar una ley nueva para crear nuevas clases de cooperativas; basta con definir claramente el objeto y los derechos y obligaciones de los socios. ¿Dónde está el límite? En la definición de su identidad y los principios y caracterización que surgen de la parte general de la ley y, dentro de ella, la regulación común que no es otra cosa que la aplicación concreta, operativa, de tales principios.

¿Cómo se traduce este espíritu de la ley en la institucionalización de la relación del sector con el Estado? En un sistema registral que examina la legalidad de los estatutos, pero no se adentra en la consideración de las capacidades de gestión de los asociados en particular; en un sistema de contralor que se concentra en la regularidad jurídica del funcionamiento de las cooperativas (¡incluido el cumplimiento de los principios cooperativos!) sin entrometerse en la calidad de la gestión, que sí importa y mucho pero no es el ámbito de su competencia; en un INACOO que promueve pero no impone, que ofrece servicios sin que sea preceptivo tomarlos, que apoya financieramente a la Confederación y sus Federaciones sin marcarles el rumbo, que integra a la dirección a los representantes de CUDECOOP, que potencia a las entidades de capacitación y asistencia técnica sin competir con ellas.

5. El diseño institucional

Las tres funciones clásicas que relacionan al Estado con el cooperativismo son las de registro, contralor y promoción. En algunos países se concentran en un solo organismo, que puede ser especializado en cooperativas o en economía social y solidaria. En otros se prescinde de alguna de tales funciones. Por ejemplo, en Paraguay se entiende que la función de promoción corresponde al propio movimiento. En Brasil, que no corresponde otro contralor que el del sector de actividad, dada la autonomía de las cooperativas, reconocida por la Constitución.

En Uruguay, las opciones referían a los organismos de contralor y promoción. Desde 1990, la inscripción de las cooperativas se incorporó al sistema registral general, por iniciativa del movimiento cooperativo, agilizándose procedimientos que anteriormente resultaban intermina-

bles. Por tanto, no hubo dudas acerca de que la inscripción de estatutos y sus actos modificativos y extintivos debía radicarse en el Registro de Personas Jurídicas, creándose dentro del mismo una Sección Registro Nacional de Cooperativas.

Para la promoción y el contralor, el anteproyecto de ley de CUDECOOP proponía la constitución de un Consejo Superior del Cooperativismo que reuniera ambas funciones. El defecto de este formato es el de reunir en un mismo organismo competencias que pueden considerarse incompatibles. Las acciones de supervisión contribuyen a la promoción del sistema, en el entendido que previene o advierte y corrige sus desvíos. Sin embargo, el enfoque de uno y el otro tipo de intervención, las características de las actuaciones y el perfil de los profesionales que las desarrollan son diferentes y conviene separarse. En otros países se ha recurrido a configurar direcciones con independencia técnica dentro del mismo organismo. En Uruguay se tuvo presente la existencia de un organismo especializado, la Auditoría Interna de la Nación, que pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas. Para los casos especiales de las cooperativas sociales y de vivienda, esa función es ejercida por los Ministerios de Desarrollo Social y de Vivienda y Ordenamiento Territorial, respectivamente.

Tomando un modelo muy extendido en el país, INACOOOP se configuró como persona jurídica de derecho público no estatal. Estas personas jurídicas se caracterizan por ser creadas por ley nacional, no integrar la estructura del Estado, perseguir fines de interés público, integrar en su dirección a representantes de los destinatarios de la política pública, regirse fundamentalmente por el derecho privado, especialmente en sus relaciones con terceros y con sus dependientes, que no son funcionarios públicos, percibir ingresos directos, en muchos casos a través de paratributos y recibir un tratamiento impositivo favorable para el desarrollo de sus cometidos. Están sujetas al contralor del Estado (Tribunal de Cuentas y Auditoría Interna de la Nación). A su vez, suscriben anualmente un compromiso de gestión, donde se trazan metas a cuyo cumplimiento se asocia la asignación de los recursos presupuestales de origen estatal.

Es una entidad que funciona con autonomía, si bien se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta configuración ha sido clave para su funcionamiento y el relacionamiento con terceros. A diferencia de las entidades estatales reguladas por las normas de derecho administrativo, INACOOOP tiene amplia libertad para el manejo de sus recursos, pudiendo reasignarlos a distintos rubros si las necesidades así lo exigen, fijar sus propios procedimientos internos, efectuar contrataciones sin otra limitación que el

cumplimiento de sus cometidos, contratar personal en régimen de derecho privado. Para la contratación de servicios efectúa llamados con los criterios y por los plazos que entiende técnicamente convenientes. Puede generar ahorros y acumular reservas para potenciar los fondos de fomento y financiero a mediano plazo.

Tales características lo transforman en un socio apreciado por los Ministerios y entes del Estado, porque con su coparticipación en convenios que administra se asegura un diligenciamiento ágil y flexible, y a la vez con las garantías propias de una institución sometida a todos los controles estatales. Se pueden compartir y gestionar fondos para programas de mediano plazo, sin necesidad de ejecutarlos en un ejercicio presupuestal anual y con la posibilidad de trasladar excedentes de un año a otro.

6. Fines y cometidos de INACOO

Señalamos que la promoción de la «aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general» es un mandato que la ley impone al Estado en su conjunto, que brindará «el apoyo de sus diferentes Ministerios y áreas en todo programa que sea compatible con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo (artículo 185).

Por tanto, INACOO es un instrumento importante para la elaboración y ejecución de dichas políticas públicas, pero no el único y exclusivo. Si así fuera, esas políticas tendrían límites estrechos. También por esa razón una de las funciones más importantes del Instituto es la de articulador con el Estado y en su conexión con el cooperativismo organizado.

¿Para qué existe INACOO? «Para la proposición, asesoramiento y ejecución de la política nacional del cooperativismo».

¿Y cuáles son sus cometidos? Nos permitimos transmitir el texto legal, en su redacción original:

«Artículo 187. (Cometidos).—El Instituto que se crea, para el cumplimiento del fin expuesto, tendrá como objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país.

El Instituto Nacional del Cooperativismo tendrá, en la materia de su competencia, todos los cometidos conducentes al cumplimiento de sus objetivos en relación al sector cooperativo y especialmente los siguientes:

- A) Proponer políticas públicas y sectoriales y asesorar preceptivamente a los poderes públicos en la materia cooperativa.
- B) Promover y promocionar el cumplimiento de los valores y principios cooperativos.
- C) Formular los planes de desarrollo cooperativo a nivel nacional y realizar las evaluaciones de los resultados obtenidos de su aplicación.
- D) Coordinar la formulación, articulación y ejecución de los programas del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, con aquellos de las unidades ejecutoras de los diferentes Ministerios y entidades públicas que tengan alcance y/o incidencia sobre el sector.
- E) Preparar, organizar y administrar programas, recursos e instrumentos para la promoción y el fomento del desarrollo del sector cooperativo.
- F) Definir políticas y formular programas de formación para la generación de capacidades de dirección y administración económica-financiera y de gestión social de las cooperativas.
- G) Definir, coordinar e implementar estudios de investigación, creando un sistema nacional de información público sobre el sector cooperativo.
- H) Realizar la evaluación de la incidencia de la gestión de las cooperativas en la economía y la sociedad.
- I) Promover la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles de la educación pública y privada.
- J) Promover la investigación en materia cooperativa, la formación y la capacitación de los cooperativistas.
- K) Promover procesos asociativos, integradores y participativos en las cooperativas, entre ellas y en sus organizaciones superiores.
- L) Comunicar e informar públicamente sobre la temática cooperativa.
- M) Impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción.»

A estos cometidos se agregó en 2015 (ley 19.337) la administración del Fondo para el Desarrollo, para, desde la Junta Directiva creada al efecto y aplicando los recursos de tal Fondo, promover y apoyar las distintas formas de economía social y solidaria y emprendimientos productivos con la participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de la empresa, especialmente los de carácter autogestionario.

La ley 19.848, de Economía Social y Solidaria, del año 2019, extiende el universo de entidades promovidas por INACOOOP a todas las formas de Economía Social y Solidaria.

¿Qué atribuciones se le confieren para el cumplimiento de tales cometidos?

- Relacionarse con los poderes públicos, órganos del artículo 220 de la Constitución de la República, demás empresas del dominio comercial e industrial del Estado y empresas, personas y organizaciones del sector cooperativo y privado en general.
- Coordinar con las empresas y organizaciones del sector cooperativo y con las dependencias públicas y, en general, con las personas y entidades involucradas, la implementación de los programas y planes de desarrollo cooperativo.
- Asumir, cuando corresponda, la representación estatal ante instancias e instituciones nacionales e internacionales del sector cooperativo y de la economía social.
- Comunicar e informar sobre los temas cooperativos vinculados a su gestión.
- Establecer relaciones de cooperación recíproca y convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, así como con organismos internacionales o regionales.
- Requerir información periódica y sistemática a las cooperativas y entidades de la economía social.

7. Caracterización de INACOOP

1. **CO-GOBIERNO:** El órgano de conducción es el Directorio, que se integra con representantes gubernamentales y de CUDECOOP (3 y 2). Todos son designados por el Poder Ejecutivo, pero los delegados de CUDECOOP y sus dos alternos provienen de una lista de seis nombres aportados por la Confederación. La práctica usual del gobierno ha sido elegir a los cuatro que vienen respaldados por más votos de la gremial.

Existe también una Junta Directiva que se hace cargo de la administración del Fondo para el Desarrollo (FONDES-INACOOP) alimentado con parte de los excedentes del Banco de la República. Ese órgano también es cogobernado, con la diferencia que un solo delegado proviene de CUDECOOP y el otro pertenece al sector sindical (ANERT-PIT-CNT), debido al énfasis que este fondo ha dado al apoyo a empresas autogestionarias de los trabajadores.

Por último, tenemos el Consejo Consultivo del Cooperativismo, que además de delegados de cada clase o modalidad de coope-

rativas, tiene representantes de la Universidad de la República y de la Administración Nacional de Enseñanza Pública (que reúne educación inicial, primaria, secundaria y técnica).

Paralelamente, la ley de la Economía Social y Solidaria ha previsto la creación de un órgano consultivo de similares características.

En los años de experiencia de este sistema de cogobierno, se ha mostrado una fuerte sintonía entre los componentes de una y otra procedencia; rara vez han existido votaciones divididas. Las políticas públicas se construyen en forma conjunta y en muchas ocasiones también se coparticipa en la gestión, cuando INACCOOP acuerda con CUDECOOP y sus entidades programas y proyectos que el primero monitorea y los últimos ejecutan con sus equipos técnicos.

La concepción primigenia que de la dirección tenía CUDECOOP apuntaba hacia una fuerte autonomía del poder político de turno. Se proyectaba una conducción con mayoría gremial y períodos de gestión desligados de los de los respectivos gobiernos nacionales. A la distancia, evaluamos esa posición como ingenua y equivocada. Un organismo que constantemente negocia con Ministros y Directores de Entes del Estado debe tener al frente un Presidente y una mayoría de Directores reconocidos por las fuerzas políticas que conducen el país, que les sirvan de respaldo en sus gestiones. El papel de los directores provenientes del Poder Ejecutivo, y especialmente el de los presidentes, ha sido fundamental para la generación de convenios y la articulación con el ámbito público.

A su vez, los directores sociales asumen sus responsabilidades de dirección a nombre propio, no como mandatados de la Confederación, pero mantienen un vínculo estrecho de comunicación y consulta con la misma. No hay decisión de INACCOOP que válidamente pueda sorprender a las entidades confederadas.

A diferencia de los integrantes del Consejo Consultivo, que individualmente representan a una rama del movimiento cooperativo, los miembros del Directorio expresan los intereses de todo el colectivo y a través de la elección en el seno de CUDECOOP, recogen el respaldo de la mayoría, con independencia del poderío económico o gremial de sus distintos componentes. Esta configuración de la dirección exige una gran transparencia en sus decisiones y en el proceso de gestión, puesto que sentados en el Directorio se encuentran delegados de los propios beneficiarios de las políticas, los planes y programas.

2. **FINANCIAMIENTO MIXTO:** La mayor o menor autonomía de un instituto de promoción y el grado de compromiso estatal se constatan al considerar las fuentes de sus recursos.

Por primera vez, el Estado dispuso la asignación anual de recursos del presupuesto nacional para la promoción del cooperativismo. La ley estableció inicialmente la existencia de dos fondos para el apoyo a las cooperativas: uno de promoción (FOMCOOP) destinado a la formación cooperativa, la capacitación y asistencia técnica, y otro de financiamiento (FRECOOP), particularmente a través de líneas de crédito. Sin embargo, no dispuso de un monto inicial para cada uno de ellos, sino que se fueron potenciando con la acumulación patrimonial que se obtenía con los excedentes de los primeros años.

Si la fuente presupuestal fuese el único origen de los ingresos de INACOO, su autonomía resultaría fuertemente limitada. Estaría supeditado a la iniciativa anual del Poder Ejecutivo y a la anuencia del Poder Legislativo, en la aprobación de las leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas.

Esa dependencia se ve mitigada por una fuente de otro origen: la recaudación directa de un «paratributo» (la simpáticamente llamada «prestación coactiva») que se percibe de las cooperativas.

Que sea el propio INACOO el organismo recaudador, si bien tiene sus complejidades y dificultades, lo libera de la mediación estatal para la recepción de los recursos.

Asimismo, aporta al cooperativismo legitimación para su participación en la gestión. Son las propias cooperativas quienes sostienen al INACOO y, por tanto, con toda razón pueden pedir cuentas de la aplicación eficiente y eficaz de lo recaudado.

Frente a la sociedad, el movimiento cooperativista se posiciona más fuertemente. Desaparece la crítica liviana de los detractores, que lo acusan de favorecerse merced a un tratamiento preferencial frente a otros tipos empresariales. Las cooperativas deben recibir un trato acorde con su naturaleza; en algunos casos, como el presente, significa que deben realizar un aporte adicional que exprese la solidaridad intercooperativa de quienes obtienen mayores ingresos hacia las más débiles.

No nos internaremos en la mecánica de esta prestación; solamente señalamos que es proporcional a la magnitud de los ingresos, que su monto no es gravoso para los sujetos pasivos, que existe un listado de exoneraciones y un tope de aportación. Como novedad, que esperamos se traslade a todo el sistema tributario, se premia a los actos cooperativos y demás transacciones entre cooperativas, cuyos importes se deducen del monto imponible. Por último, tenemos los ingresos propios, conformados por los intereses percibidos de los préstamos y por los acordados en con-

venios con actores públicos. Este último concepto, inicialmente marginal, ha crecido constantemente y gracias al mismo se ha podido multiplicar la presencia y complementación de INACCOOP con los organismos del Estado. En cada convenio que ejecuta para programas públicos, el Ministerio o Ente estatal que recurre a la intervención de INACCOOP aporta la cantidad necesaria para su ejecución directa y un pequeño porcentaje destinado a la administración. El Instituto coordina, supervisa, asegura el cumplimiento, contrata servicios técnicos, contrata cooperativas y las fortalece con capacitaciones, asistencia, créditos, rinde cuentas a su contraparte pública, con la cual evalúa los avances y resultados y dispone correctivos y mejoras. Nada de eso habría logrado contando exclusivamente con su presupuesto básico.

Si bien la administración de múltiples y muy variados convenios desafía la estructura y el funcionamiento general, es una gran oportunidad para potenciar el desarrollo cooperativo, lograr impactos, ganar visibilidad y conformar equipos técnicos sólidos a lo largo del territorio.

Se destacan los convenios con organismos públicos que permiten a INACCOOP proporcionarles servicios mediante la contratación de cooperativas, especialmente de trabajo y sociales (cuidados de espacios públicos, mantenimiento de áreas verdes, instalación de conexiones sanitarias y eléctricas, entre otras).

3. ARTICULACIÓN PÚBLICO-PÚBLICA.

La mención precedente a los convenios y su financiación, nos introduce en un papel fundamental de INACCOOP. Como ya lo anticipamos, una de las mayores carencias que denunciaban las cooperativas y por la que reclamaban la existencia de un organismo de promoción era la fragmentación del tratamiento de su temática específica dentro del Estado, que dificultaba la posibilidad de llevar adelante una política pública común, coordinada internamente y con un canal único de diálogo institucionalizado. INACCOOP se posicionó como el vaso comunicante entre el movimiento y el Estado y también al interior del Estado, para proponer políticas, coordinar programas y proyectos y proporcionar un sentido coherente a la actuación de los distintos organismos públicos en su relación con el desarrollo del cooperativismo.

El acceso a las contrataciones públicas, largamente reclamado por los cooperativistas, se materializa con la intervención de INACCOOP en convenios como los ya mencionados, los que, con variantes según la naturaleza, las necesidades, las normativas internas y las prácticas de los organismos contratantes, se han plasmado con

una gran diversidad de ellos. A modo de ejemplos, citamos gobiernos departamentales y municipales, el ente autónomo que provee de energía eléctrica (convenio para conexiones domiciliarias), el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la comisión que administra el Palacio Legislativo (obras de mantenimiento).

En algunos casos, se favorece la especialización de cooperativas de trabajo en servicios de interés general. Citamos el sistema de provisión colectiva de cuidados a personas con discapacidad, menores o adultos mayores, costeados con subsidio estatal, brindado por cooperativas de asistentes personales. Ejemplo similar es el de la capacitación de equipos técnicos para que, constituidos como cooperativas, gestionen centros de atención a la primera infancia. Naturalmente, la cooperación con entidades estatales no se limita a los convenios para la prestación de servicios. Prácticamente en todas sus áreas de promoción, INACOOP trabaja asociado con entidades estatales.

MIEM.—Es permanente su complementación con el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Se trabaja con el mismo en el apoyo a proyectos productivos de carácter industrial, apuntándose especialmente a la innovación y la calidad. En el inicio de esta colaboración, se partió de un mapeo de los sectores de mayores perspectivas para el país en donde hubiera presencia del cooperativismo. La idea central es facilitar la inserción del cooperativismo en campos que efectivamente lo inserten en el desarrollo nacional. Las cooperativas tradicionales han nacido como estrategia defensiva ante necesidades comunes; difícilmente hallamos proyectos que se anticipen a las mayores oportunidades. El riesgo inminente es el de la pérdida constante de peso relativo dentro de la economía y de quedar relegados a las áreas de menor dinamismo y baja rentabilidad. Un efecto secundario no querido es el distanciamiento de las nuevas generaciones, que no encuentran en las cooperativas proyectos desafiantes e innovadores. Es precisamente allí donde la intervención deliberada de la política pública puede quebrar la inercia. Dentro de las herramientas creadas en forma conjunta y ejecutadas asociados con CUDECOOP, debemos resaltar la incubadora de cooperativas (INCUBACOOOP). Por ella han pasado cooperativas mayormente integradas por jóvenes técnicos y profesionales, que operan con aplicación de nuevas tecnologías., en áreas tales como la producción audiovisual, el cine, la

construcción bajo criterios ecológicos o las energías limpias o en modelos cooperativos inéditos en el país como el de cohousing.

Área rural.—Entre los primeros convenios suscritos encontramos el acordado con el Instituto Nacional de Colonización. Dentro de la política de adjudicación de tierras públicas en arrendamiento, se favoreció la explotación de carácter asociativo, a grupos que en un plazo de dos años deben formalizarse como cooperativas, sociedades agrarias o asociaciones agrarias. INACOOP contribuye en este proceso de formalización, desde el asesoramiento para la elección del tipo social a adoptar, siguiendo por sus estatutos y el apoyo a su funcionamiento regular.

Cooperativas. Sociales.—Un área de cooperación con MIDES, que entendemos que racionaliza y armoniza la intervención estatal en materia de cooperativismo, es la de acompañamiento a las cooperativas sociales. Esta clase de cooperativas, creada en 2006 como un subtipo de cooperativa de trabajo especialmente protegido y destinado a la inserción social y laboral de grupos vulnerables, ha recibido un tratamiento diferente, similar al del modelo que nosotros identificamos con la antigua Recomendación 127 de OIT. Una dirección del Ministerio de Desarrollo Social fomenta la creación de las cooperativas, reúne los grupos, los capacita, analiza su viabilidad económica y social, apoya su constitución y autoriza su funcionamiento bajo este formato, las acompaña y controla. El acompañamiento, que tradicionalmente el MIDES realizaba contratando a organizaciones de la sociedad civil, mediante un convenio ha sido encomendado a INACOOP. De esta forma, los apoyos propios de la promoción le han sido delegados y el MIDES ha conservado para su manejo directo las funciones de supervisión, con la realización de auditorías y el otorgamiento de los certificados de situación regular.

Capacitación y asistencia técnica.—Si bien la ley preveía la existencia de un Fondo de Fomento cooperativo, del que se extraerían los recursos para los programas de educación, capacitación y asistencia técnica, el mismo se conformaba con un porcentaje de los ingresos del año más los ahorros eventualmente acumulados de ejercicios precedentes. Frente a la magnitud de las necesidades del sector, siempre resulta insuficiente. En tal sentido, uno de los mayores logros ha sido la cooperación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que ha derivado recursos a INACOOP para gestionar conjuntamente con CUDECOOP la capacitación a cooperativas y organizaciones de la economía social, mediante un procedimiento ágil y flexible y con la posibilidad de

adaptar las respuestas a sus demandas y necesidades y de seleccionar las entidades de capacitación que se evalúan más apropiadas. INEFOP se nutre con los aportes patronales y laborales de todas las empresas al Fondo de Reconversión Laboral, incluyendo naturalmente a las cooperativas. Con este acuerdo, una parte de lo aportado por las cooperativas se revierte a ellas. Se están reconociendo sus peculiaridades, que habilitan capacitaciones a medida. Así, una capacitación para el funcionamiento de sus órganos de dirección se necesita en este tipo empresarial y no en otros. Aun la formación profesional es parte de la política de promoción, cuando se considera importante que una cooperativa amplíe su objeto social, diversifique su producción o refuerce su calidad. INACOOP integra esta herramienta de apoyo cuando diagnostica debilidades en áreas tales como las de gestión y comercialización.

Educación formal.—Otro campo de actuación común, que proviene de un expreso mandato legal, es con el sistema público de educación. Ya dimos cuenta que, entre los cometidos de INACOOP se encuentra la promoción de la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles de la educación pública y privada (artículo 187, literal I), lo cual se complementa con el artículo 220, que ordena a «los órganos competentes de la educación, en coordinación con el INACOOP», «elaborar los programas curriculares de los niveles primario, secundario y terciario, que incorporen progresivamente la enseñanza y la práctica del cooperativismo, así como la formación de los docentes respectivos».

Antes de sancionarse la ley de cooperativas se registraban antecedentes de enseñanza del cooperativismo, especialmente a nivel primario y de enseñanza técnica, así como en el área de extensión de la Universidad de la República. Fuerte era el reclamo del movimiento cooperativo por la falta de formación específica que denotaban los profesionales egresados, que se reflejaba en la carencia de verdaderos asesores o en la inadaptación de los mismos cuando se incorporaban a las cooperativas y automáticamente trasladaban modelos de gestión ajenos a su naturaleza.

Si bien la tarea es inagotable y el universo educativo es amplísimo, se ha trabajado fuertemente con la Universidad del Trabajo del Uruguay (nivel secundario), la Universidad de la República (entre otros, Espacios de Formación Integral y el Diplomado de Economía y Gestión para la Inclusión de la Facultad de Ciencias Económicas, las prácticas de diseño de marca en la Facultad de Artes, la originalmente llamada Unidad de Estudios Cooperativos del área de extensión y la Facultad de Ciencias

Sociales) y la UTEC (Universidad Tecnológica). Además de la docencia, también se colabora en materia de investigación.

Un capítulo aparte merece el programa de formación de formadores, que se desarrolla desde 2015 y tiene por objeto capacitar a los futuros y actuales docentes en la materia y especialmente en las prácticas de la cooperación en el aula. El Consejo de Formación en Educación ha aprobado estos cursos talleres que brinda un equipo de docentes especializados de la Universidad de la República. Los estudiantes que participan obtienen créditos para sus carreras docentes.

Estadísticas.—La obtención de datos estadísticos es un desafío que tiene un largo trecho por recorrer. En distintos ámbitos estatales se obtienen datos que es necesario compartir y aprovechar. En distinta medida INACOOP viene avanzando es su coordinación con la Dirección General de Registros, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Auditoría Interna de la Nación, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Agencia Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Estadística.

Ámbito territorial.—Una dificultad importante para cumplir su misión fue el nacimiento de INACOOP como una pequeña institución radicada en la capital. Uruguay es un país macrocefálico, con buena parte de su población radicada en Montevideo y el área metropolitana. El cooperativismo, por su parte, se desarrolla en el territorio aproximadamente en proporción al número de habitantes de cada región. Por tanto, la mitad de los beneficiarios de los servicios de INACOOP se hallan fuera del área metropolitana. Es precisamente esa mitad la que menor apoyo técnico y profesional contaba. En el inicio de su gestión, se desarrollaron proyectos que ejecutaba la Confederación y sus Federaciones, con llegada a distintos puntos del país, pero dichas gremiales también tenían sus estructuras centralizadas. Progresivamente, en la medida de sus posibilidades presupuestales, el Instituto fue incorporando referentes territoriales (actualmente ocho), que operan con el apoyo de pequeños equipos técnicos. Estos profesionales de INACOOP utilizan oficinas de las Intendencias respectivas, en lo posible conectadas con sus Direcciones de Desarrollo. El incremento de la presencia en el país y la preocupación del Directorio por desplazarse a donde se hallan las entidades destinatarias, fue facilitando la generación de vínculos con las autoridades públicas locales, los Intendentes Departamentales y Alcaldes de los Municipios. En los últimos años, con una política decidida de generar acuerdos en el territorio, se han suscrito convenios

con varias Intendencias, generalmente para la concesión de servicios a cooperativas. A su vez, el contacto con las Direcciones de Desarrollo permite identificar oportunidades de desarrollo cooperativo. Dos Intendencias cuentan hoy con Direcciones de Cooperativismo y Economía Social y Solidaria. Desde ellas, también con la cooperación de INACOO, se han conformado espacios para la radicación de emprendimientos asociativos.

Legislación y asesoramiento jurídico.—La ley de cooperativas expresa que INACOO es asesor preceptivo de los poderes públicos en materia de cooperativismo. Es un enunciado válido que no está respaldado por un procedimiento determinado que garantice su cumplimiento. Queda al arbitrio de los poderes públicos hacerlo realidad.

En general, lo que origina muchas consultas es la demanda de las cooperativas usuarias de los servicios de la administración pública. Cuando encuentran en la administración incongruencias con la legislación cooperativa por desconocimiento de la misma, recurren al dictamen de INACOO para que se encaren las rectificaciones necesarias. Es evidente que gran parte de los funcionarios públicos ignoran las especificidades de la naturaleza de las cooperativas y su particular legislación. Se ha propuesto realizar capacitaciones al respecto, para evitar obstáculos burocráticos.

El área legal de INACOO se vincula normalmente con el Parlamento, especialmente con la Comisión de Marco Cooperativo de la Cámara de Representantes. En algunos casos ha sido el propio Instituto el que ha tomado la iniciativa para que se legislara. Tales han sido los casos de la reforma legislativa de 2013, la ley de Cooperativas del Mercosur y la Ley de Economía Social y Solidaria. También ha incidido en textos enviados al Parlamento desde el Poder Ejecutivo, principalmente por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Desde dicho Ministerio han surgido normas redactadas por INACOO, como el actual decreto reglamentario de la ley de cooperativas, del año 2018. También el MTSS somete al estudio de INACOO, en lo que respecta a las cooperativas, proyectos de alcance general, como son los de Rendiciones de Cuentas anuales. Gracias a la sanción de un decreto impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social, se ha facilitado recientemente la posibilidad del ingreso de las cooperativas de trabajo a la provisión de asistentes personales en el marco del Sistema Nacional de Cuidados. De la misma forma, en su momento se abrió las puertas al cooperativismo agrario y de trabajo para la adquisición directa de alimentos por parte de entes estatales, con el acuerdo de los

gobiernos departamentales. Fue así que el Ministerio del Interior aprovisiona la alimentación de centros de reclusión y otras dependencias con productos cooperativos.

En distintas actividades, son frecuentes las complementaciones con el Instituto Nacional de la Calidad, la Agencia Nacional de Desarrollo Empresarial, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y la lista no se agota en ellos.

4. **ARTICULACIÓN PÚBLICO-COOPERATIVA:** INACOOOP financia programas de desarrollo ejecutados por la Confederación y sus Federaciones, facilitando su fortalecimiento gremial, en lugar de competir con ellas por las demandas del sector cooperativo. Son las organizaciones representativas de segundo y tercer grado quienes determinan sus prioridades; no se les imponen desde el Estado.

Al tiempo de su constitución, INACOOOP definió una estrategia de servicios que implicaba totalmente a CUDECOOP y sus entidades miembros. Se propuso mantener una estructura muy pequeña (tres funcionarios a tiempo completo y dos técnicos contratados a tiempo parcial) y acordar con la Confederación y sus Federaciones y demás entidades afiliadas proyectos que serían ejecutados por las mismas, con sus capacidades instaladas. De esta manera, se obtenía como efectos: la potenciación de las entidades gremiales con ingresos que les permitían ampliar sus servicios y captar nuevos asociados; y la generación de un excedente que reforzaba su patrimonio y permitía el crecimiento de sus fondos de promoción y financiamiento.

Se establecía así un fuerte vínculo con las entidades gremiales, que desterraba suspicacias previas. En el período anterior al funcionamiento de INACOOOP, desde el ámbito gremial se temía que una institución pública dotada de presupuesto propio opacara a CUDECOOP y absorbiera buena parte de sus funciones originales. La historia demostró que, por el contrario, el movimiento cooperativo organizado adquirió mayor presencia y una fuente de estabilidad económica de la que carecía. El aporte de las cuotas sociales de sus afiliadas siempre fue insuficiente para su funcionamiento regular. Las crisis de sus federaciones, muchas de ellas sumamente frágiles, incidían fuertemente. Debíó complementar sus ingresos con la gestión de proyectos de fuentes externas (Centro Cooperativo Sueco, Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo), todas a término, que eran importantes pero distraían a su dirección y al personal de su función gremial principal.

Esta estrategia de INACOOP no podía sostenerse indefinidamente, puesto que presentaba limitaciones. Para establecer y desarrollar una política pública debía generar sus propias capacidades, con independencia de las existentes en las federaciones. No podía ser un simple receptor de demandas de proyectos y un financiador con ejecutores externos. Como organismo público creado para el desarrollo de todo el movimiento cooperativo, sin discriminación, tampoco debía circunscribir su acción a las entidades formalmente afiliadas a las organizaciones de segundo y tercer grado.

Fue así que se evolucionó a la realización de dos tipos de programas. Uno de ellos con CUDECOOP y cada entidad gremial de segundo grado, el llamado Programa de Fortalecimiento Gremial. La confederación y sus federaciones, dentro de sus estrategias, programan las actividades que realizarán en el período inmediato (inicialmente anual, ahora bienal) y requieren el apoyo de INACOOP, especificando objetivos, resultados esperados, con sus respectivas metas, indicadores y fuentes de verificación, acompañadas de un presupuesto con su rubrado, que incluye una contrapartida de la receptora y ejecutora. Existe una asignación global anual, que se actualiza. INACOOP lo evalúa técnicamente y luego monitorea el cumplimiento desde los puntos de vistas técnico y financiero. Existe una comisión de seguimiento de integración mixta, en la que se analiza periódicamente el avance de la ejecución y las posibles replanificaciones. Los desembolsos de INACOOP son periódicos, previo informe de cumplimiento y con la correspondiente presentación de comprobantes de la aplicación de la partida precedente a los rubros respectivos. Si bien hay una colaboración de los convenios, la orientación y el contenido corresponden a la entidad apoyada, respetándose así el principio de autonomía. Es importante realizar una evaluación de la evolución de las federaciones y de la confederación desde que reciben financiamiento y ejecutan proyectos apoyados por INACOOP. Podemos aseverar que varias de ellas, muy especialmente las que presentaban estructuras muy endebladas, se han consolidado institucionalmente y prestan más servicios y de mayor calidad.

El segundo es el Programa de Desarrollo Territorial. La ley encomienda a INACOOP la promoción de las Mesas Intercooperativas Departamentales. Se trata de organizaciones de base local, de integración transversal a todas las modalidades de cooperativas. Por su carácter gremial, no puede ser INACOOP quien las coordine; es tarea de CUDECOOP. Con este programa se financia una coordinación nacional y un soporte técnico en cada departamento,

así como un mínimo de fondos para actividades y un encuentro anual de todas las mesas. Por su parte, INACOOOP aporta separadamente al plan de trabajo del Departamento que en el año el Parlamento designa como Capital Nacional del Cooperativismo.

Como decíamos, estos y otros programas y proyectos (por ejemplo, el Sistema Integrado del Cooperativismo, nacido para respaldar los negocios de las cooperativas de consumo y extendido a cooperativas proveedoras y financiadoras) se realizan con la participación de las estructuras de integración orgánica, pero no se agotan en ellas. Cualquier cooperativa o entidad de la economía social y solidaria puede acceder a capacitaciones, asistencias técnicas o a las líneas de crédito.

8. La legislación superviniente y la ampliación de los cometidos y beneficiarios

Desde su nacimiento, se han sancionado dos leyes que incidieron en la configuración de INACOOOP, en los años 2015 y 2019.

La primera fue la adjudicación del FONDES-INACOOOP, una partición del Fondo para el Desarrollo que había sido creado por decreto en 2011 y que dependía anteriormente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. En la etapa previa a la recepción de este Fondo se habían financiado proyectos de envergadura, de carácter autogestionario, cooperativos o con formato comercial pero gestionados por los trabajadores, que en su mayoría se trataba de inversiones para recuperar empresas tradicionales fallidas. Este Fondo estaba desprestigiado ante la opinión pública, porque buena parte de los proyectos había fracasado y la morosidad era altísima, por cuya razón INACOOOP inicialmente debió dedicarse más a sostener en lo posible a los proyectos vigentes y a estructurar totalmente la composición de su equipo técnico, las definiciones estratégicas, las líneas de asistencia y procedimientos que al análisis de nuevas inversiones y la concesión de créditos.

Las líneas crediticias del FONDES están destinadas a la inversión en proyectos productivos, por lo que se complementan perfectamente con las del FRECOOP (Fondo Rotatorio Especial), que por su volumen y plazos, se dirige más bien a créditos para capital de giro. Si bien no ha recibido ulteriores aportes del presupuesto nacional, provenientes de las utilidades anuales del Banco de la República, ha podido utilizarse para interesantes proyectos de mediano porte.

En cuanto a su gobernanza, tiene la particularidad de estar bajo la dirección de una Junta Directiva que integran los tres miembros del Di-

rectorio de INACOOP que designa directamente el Poder Ejecutivo, más uno de CUDECOOP y un representante sindical (PIT-CNT/ANERT). Si bien es extraña la figura de una institución que cuenta con dos órganos de dirección con competencias separadas, el alineamiento de los mismos está garantizado por los tres integrantes políticos.

La extensión del universo de beneficiarios de la promoción de INACOOP fue dada por la Ley de Economía Social y Solidaria. Esta norma legal dio un paso importante en el reconocimiento de un sector que incluye al cooperativismo pero que es más amplio, que responde a principios comunes que también se precisaron e integra distintas expresiones que se cristalizan en pluralidad de tipos sociales.

A diferencia de la ley de cooperativas, esta ley no recogió el apoyo unánime de los parlamentarios. No habían madurado las condiciones para que sus distintos actores asumieran una identidad común y, en consecuencia, conformaran una plataforma e instituciones representativas. Por el contrario, aparecieron resistencias al interior de algunas federaciones de cooperativas. Tales circunstancias dificultan la acción promotora de INACOOP, que no puede suplir la voluntad de sus destinatarios.

9. Conclusiones: la continuidad de la política pública

Es muy usado y poco aplicado a la práctica nacional el término «política de Estado» para referir a grandes temas que originan consensos y dan lugar a políticas de largo aliento que trascienden un período de gobierno.

Con anterioridad a la sanción de la ley 18.407 y la creación de INACOOP, ni siquiera podíamos hablar de «una política» de gobierno. Podíamos referirnos a medidas concretas vinculadas con alguna clase cooperativa que circunstancialmente se asociaba a políticas más generales.

En ese sentido, podemos asegurar que desde la constitución de INACOOP se ha plasmado con éxito una política de Estado, en términos generales. Cuatro Directorios han pasado desde su fundación, el último de ellos de signo político opuesto a los anteriores, sin que se haya desechado ninguna construcción proveniente de los precedentes; más bien se ha avanzado y profundizado sobre lo cimentado. Cada Directorio ha tenido su impronta, como corresponde, sin considerarse refundador.

Sería ingenuo atribuir este resultado exclusivamente a un texto legal y a una institucionalidad resultante, pero su contribución es innegable. Si miramos a los costados, no es esa la práctica usual de los gobiernos de nuestro país.

Tenemos a favor un movimiento que, administrando sus diferencias, mantiene y transmite una visión que se ve reflejada en su representación permanente en el Directorio, una Confederación respetada que aglutina un sector de la población que el sistema político no puede desconocer, y una cultura pluralista y democrática.

A ello se le han sumado directores políticos que han sintonizado con el cooperativismo, algunos proviniendo del mismo y otros acercándose en su intercambio cotidiano. Nada garantiza que los sucesivos gobernantes, especialmente los Ministros de Trabajo, designen siempre directores de tales características, pero extraña sería una elección que redundara en un desencuentro con la fuerza social, cuando al interior de los distintos partidos políticos hallamos cooperativistas.

Hoy en los máximos organismos internacionales (ONU, OIT) los gobiernos del mundo están reconociendo el valor del cooperativismo y la economía social y solidaria. Ciertamente, lo hacen con visiones y proyectos de sociedad muy distintos, hasta opuestos. Su denominador común es que necesitan estas empresas para solucionar o atemperar problemáticas cada vez más complejas e ineludibles. Con eso basta para caminar un largo trecho. Y aquí, con pasos más largos o más cortos, renqueando o tropezando, se camina.

10. Bibliografía

- CAETANO, Gerardo y MARTÍ, Juan Pablo: (2019) Lo que nos une. CUDECOOP: 30 años de cooperativismo. Montevideo. CUDECOOP/INACOOP/INEFOP/MEC/MTSS.
- GUTIÉRREZ, Danilo (2008) 2008: Odisea en el tiempo, o «La larga marcha hacia la sanción de la ley general de cooperativas en Uruguay». En J. M. Pérez de Uralde (ed.) La Economía Social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay. Montevideo. FUNDIBES/DIVINA PASTORA/CUDECOOP.
- INACOOP, Memorias de los años 2010 a 2021. (www.inacoop.org.uy)
- MARTÍ, Juan Pablo (2019). Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1993-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del Mercado. Montevideo. FCS, UDELAR.
- REYES, Sergio, LAMENZA, Alfredo, GUTIÉRREZ, Danilo y MACHADO, Jorge (2011) Derecho Cooperativo Uruguayo. Montevideo FCU.
- REYES, Sergio y GUTIÉRREZ, Danilo (2009) «Uruguay». En RECM (Ed.): Régimen legal de las cooperativas de los países del MERCOSUR. Edición actualizada y ampliada. RECM.
- TERRA, Juan Pablo. (1986) Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Ed. CEPAL y ARCA. Montevideo.