

ISSN 2255-3444 (papel)

ISSN 2255-3452 (digital)

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

<https://dec.revistas.deusto.es>

Deusto Estudios Cooperativos

index: Latindex – 24323-E

Núm. 21 (2023) *El desarrollo del cooperativismo en Uruguay*

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

Sumario

Artículos

Una propuesta de caracterización del cooperativismo uruguayo

Juan Pablo Martí

Las cooperativas y la negociación colectiva en Uruguay

Pablo Guerra

Tratamiento tributario de las cooperativas en el Uruguay

Alfredo Lamenza Álvarez

La legislación cooperativa en Uruguay

Sergio Reyes Lavega

Las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural. Evolución y situación actual

Luis Ignacio Arboleya

La educación cooperativa en Uruguay: de la dispersión a la articulación

Cecilia Tenaglia y
María Inés Vazquez

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

Danilo Gutiérrez Fiori

Las empresas recuperadas por sus trabajadores en Uruguay: emergencia, desarrollo, debilitamiento y singularidades del caso

Anabel Rieiro y
Julián Reyes



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 desarrollo del cooperativismo en Uruguay



Cargos de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

DIRECTOR

D. Enrique Gadea Soler
Universidad de Deusto

DIRECTORA ADJUNTA

D.^a Josune López Rodríguez
Universidad de Deusto

CONSEJO DE REDACCIÓN

- | | |
|--|---|
| D. ^a Marina Aguilar Rubio
<i>Universidad de Almería</i> | D. ^a Sagrario Navarro Lérica
<i>Universidad de Castilla-La Mancha</i> |
| D. ^a Alejandra Cobo del Rosal Pérez
<i>Universidad Rey Juan Carlos</i> | D. ^a Carmen Pastor Sempere
<i>Universidad de Alicante</i> |
| D. ^a Arantza Echaniz Barrondo
<i>Universidad de Deusto</i> | D. Fernando Sacristán Bergia
<i>Universidad Rey Juan Carlos</i> |
| D. ^a Gemma Fajardo García
<i>Universidad de Valencia</i> | D. ^a María José Senent Vidal
<i>Universidad Jaime I</i> |
| D. Santiago Larrazabal Basañez
<i>Universidad de Deusto</i> | D. ^a Sonia Martín López
<i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alfredo Muñoz García
<i>Universidad Complutense</i> | D. Carlos Vargas Vasserot
<i>Universidad de Almería</i> |

CONSEJO ASESOR

- | | |
|--|--|
| D. ^a Pilar Alguacil Marí
<i>Universidad de Valencia</i> | D. Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas
<i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alberto Atxabal Rada
<i>Universidad de Deusto</i> | D. Alejandro Martínez Charterina
<i>Universidad de Deusto</i> |
| D. Baleren Bakaikoa Azurmendi
<i>Universidad del País Vasco</i> | D. José Eduardo Miranda
<i>Universidad José Bonifacio (Sao Paulo)</i> |
| D. ^a Paloma Bel Durán
<i>Universidad Complutense</i> | D. José Luis Monzón Campos
<i>Universidad de Valencia</i> |
| D. Dante Cracogna
<i>Universidad de Buenos Aires</i> | D. ^a Aitziber Mugarra Elorriaga
<i>Universidad de Deusto</i> |
| D. Javier Divar Garteiz-Aurrecoa
<i>Universidad de Deusto</i> | D. José María Pérez de Uralde
<i>Universidad del País Vasco</i> |
| D. ^a Marta Enciso Santocildes
<i>Universidad de Deusto</i> | D. Sergio Reyes Lavega
<i>Universidad de la República (Montevideo)</i> |
| D. ^a Josefina Fernández Guadaño
<i>Universidad Complutense</i> | D. Orestes Rodríguez Musa
<i>Universidad de Pinar del Rio</i> |
| D. Carlos García-Gutiérrez Fernández
<i>Universidad Complutense</i> | D. ^a Roxana Sánchez Boza
<i>Universidad Nacional de San José de Costa Rica</i> |
| D. Alberto García Müller
<i>Universidad de Los Andes</i> | D. Adolfo Sequeira Martín
<i>Universidad Complutense</i> |
| D. Alfredo Ispizua Zuazua
<i>Gobierno Vasco</i> | |
| D. ^a Marta Izquierdo Muciño
<i>Universidad Autónoma del Estado de México</i> | |

Deusto Estudios Cooperativos

N.º 21 (2023)

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

El desarrollo del cooperativismo en Uruguay

Facultad de Derecho
Universidad de Deusto
Bilbao 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 solo 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.

Colabora:



© Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto
Apartado 1-48080 Bilbao

ISSN (impreso): 2255-3444

ISSN (digital): 2255-3452

Depósito legal: BI-1707-2012

Impreso en España/Printed in Spain

Deusto Estudios Cooperativos

N.º 21 (2023)

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

Sumario

Presentación de la revista	9
Presentación del monográfico. <i>El desarrollo del cooperativismo en Uruguay</i>	11
<i>Una propuesta de caracterización del cooperativismo uruguayo</i> Juan Pablo Martí	17
<i>La legislación cooperativa en Uruguay</i> Sergio Reyes Lavega	45
<i>El Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) y las políticas públicas de promoción del cooperativismo</i> Danilo Gutiérrez Fiori	83
<i>Las cooperativas y la negociación colectiva en Uruguay</i> Pablo Guerra	113
<i>Las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural. Evolución y situación actual</i> Luis Ignacio Arboleya	139
<i>Las empresas recuperadas por sus trabajadores en Uruguay: emergencia, desarrollo, debilitamiento y singularidades del caso</i> Anabel Rieiro y Julián Reyes	179
<i>Tratamiento tributario de las cooperativas en el Uruguay</i> Alfredo Lamenza Álvarez	209
<i>La educación cooperativa en Uruguay: de la dispersión a la articulación</i> Cecilia Tenaglia y María Inés Vázquez	241
Relación de evaluadores	273

Presentación de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

La revista Deusto Estudios Cooperativos es una publicación que puede considerarse como la sucesora del Anuario de Estudios Cooperativos, una revista esta última que, desde su nacimiento en 1985, resultó ser pionera en el ámbito de la Economía Social y el Cooperativismo, manteniendo su actividad, de forma ininterrumpida hasta el año 2001.

La nueva revista Deusto Estudios Cooperativos, editada por el Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, se crea con la intención de mantener la esencia del Anuario de Estudios Cooperativos, deseando cumplir el objetivo de la divulgación de trabajos originales en materia de Cooperativismo y Economía Social.

La revista comenzó a publicarse en un año ciertamente significativo, el año 2012. Un año relevante por dos motivos. En primer lugar, porque ese año fue proclamado como el Año Internacional de las Cooperativas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, poniendo, de este modo, en evidencia la relevancia de las cooperativas en el desarrollo económico y social, en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social. Y, en segundo lugar, porque en 2012 la Universidad de Deusto celebró su 125 Aniversario, con lo que la publicación de la revista Deusto Estudios Cooperativos constituyó un reflejo del compromiso mantenido por la Universidad con la investigación en materia de Economía Social.

Con esta publicación se pretende contribuir a dar a conocer que el modelo cooperativo es una fórmula eficaz de emprender actividades empresariales. Precisamente, las cooperativas representan un modelo de empresa democrática, responsable y ética, una empresa que pone el foco de su atención en las personas y en el medio ambiente, promoviendo el crecimiento económico y la justicia social. Esto es, se trata de

un modelo de empresa que se fundamenta en el diálogo y en los ideales de paz, impulsando el respeto por los derechos y las libertades humanas y la solidaridad.

El presente monográfico está dedicado al cooperativismo en Uruguay. Con él se pretende presentar una visión sintética y comprensiva de los rasgos principales que caracterizan al cooperativismo del país y está integrado por las notables contribuciones de los profesores y estudiosos del cooperativismo Juan Pablo Martí, Sergio Reyes Lavega, Danilo Gutiérrez Fiori, Pablo Guerra, Luis Ignacio Arboleya, Anabel Rieiro y Julián Reyes, Alfredo Lamenza Álvarez y Cecilia Tenaglia y María Inés Vázquez. A todos ellos, nuestro sincero agradecimiento por elegir nuestra revista para publicar sus valiosos trabajos de investigación.

Un afectuoso saludo cooperativo,

Enrique Gadea Soler
Josune López Rodríguez
Directores de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

Presentación del monográfico *El desarrollo del cooperativismo en Uruguay*

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2669>

Publicado en línea: febrero de 2023

En esta interesante serie que se viene llevando a cabo en la Revista «Deusto Estudios Cooperativos» ha tocado el turno a Uruguay. La decisión, por parte de su Dirección, de que en este espacio demos a conocer el origen, la evolución y las principales particularidades del cooperativismo en nuestro país, nos llena de agradecimiento, entusiasmo y responsabilidad. Valoramos mucho la enorme ayuda que significan las publicaciones sistemáticas de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo y de la Universidad de Deusto. En efecto, no hay duda alguna de que constituyen medios de gran valor y calidad en la difusión de diversidad de análisis, estudios, investigaciones, normas, informaciones, etc., en el campo cooperativo. Así pues, los trabajos contenidos en este número de la Revista están realizados con mucha satisfacción y con el mayor empeño de que, en su conjunto, constituyan un pequeño aporte a esa gran tarea de divulgación.

Es indudable la influencia de los inmigrantes europeos (sobre todo españoles e italianos; aunque también de otras varias procedencias), en la conformación de las naciones, del ideario y de las organizaciones sociales de diversa índole en los países del Cono Sur americano. Las primeras organizaciones solidarias y de ayuda mutua llevan ese sello, así fueran mutuales (sociedades de socorros mutuos), cooperativas de diversas clases e, incluso, las sociedades de resistencia (los primeros sindicatos de trabajadores). Precisamente, lo antedicho, como así también los elementos que han dado la identidad del cooperativismo con el transcurso de los años, sus vinculaciones con el movimiento social, como ha sido el proceso de integración inter cooperativo, y la extensión y penetración que ha tenido en todo el territorio, todos ellos serán los aspectos que se podrán apreciar en el artículo de Juan Pablo Martí.

Seguidamente, por nuestra parte, se aborda la temática de la legislación cooperativa: partiendo de una muy breve mención al fragmentado panorama normativo existente en el siglo xx, se pasa de inmediato a la descripción del régimen jurídico unificado que nació con la Ley General de Cooperativas N.º 18.407 en el año 2008, incluyendo una puesta al día de las peculiaridades normativas de cada clase de cooperativas. Ahora bien, la cuestión relacionada con el fomento y la promoción del cooperativismo, sin contar casi con desarrollo en el Proyecto original, terminó teniendo en la ley aprobada una regulación e institución muy importante, tal como lo es el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP), organismo paraestatal cuya finalidad es la de proponer políticas públicas sobre el sector, y el seguimiento e implementación de muchas de ellas, sin perjuicio de la posibilidad de que desde otros órganos públicos puedan también instrumentarse otros programas y mecanismos de apoyo a las cooperativas. La descripción completa de las características de la nueva institución, así como de las políticas públicas principales, corren por cuenta de Danilo Gutiérrez Fiori.

En Uruguay tempranamente (comienzos del siglo xx) se aprobaron normas de protección de los trabajadores (ley de las 8 horas, ley de la silla, seguros sociales, etc.). Así, en 1943 se aprobó un mecanismo de negociación colectiva entre trabajadores y empleadores (por cada rama de actividad), con la participación también de delegados del Estado (el mecanismo se denomina Consejos de Salarios). Indudablemente que este esquema ha dado lugar a un importante desarrollo gremial: tanto de los sindicatos de trabajadores como de las cámaras empresariales. Con alguna intermitencia y algunas adecuaciones legales, este régimen ha venido funcionando hasta el día de hoy. Ahora bien, las cooperativas estrictamente no quedan incluidas en las clásicas relaciones capital-trabajo, por eso no les resulta del todo fácil posicionarse en ese marco tripartito. Por ello, el movimiento cooperativo impulsa y brega por el cuatripartismo. Aunque también es de señalar que en el interior del sector cooperativo hay diferencias: una cosa son las cooperativas de consumidores o usuarios, muchas de las cuales recurren a la contratación de empleados asalariados para cumplir con sus actividades, y otra cosa son las cooperativas de trabajadores, en las cuales tanto las tareas específicas de producción de bienes o servicios como las tareas de gestión y administración empresarial, recaen en las mismas personas. Todo ello es analizado por Pablo Guerra en el artículo titulado: Las cooperativas y la negociación colectiva.

La trascendencia que ha tenido, históricamente, el sector agropecuario en el país es indudable, a pesar de que la concentración de la población en centros urbanos (y especialmente en Montevideo y área

metropolitana) es cada vez mayor. Los buenos o malos momentos de la economía del país están muy relacionados a la suerte de este sector. Pues bien, también desde comienzo del siglo xx, las formas asociativas se hicieron presentes en esta área. (Se podrá apreciar en el artículo sobre legislación como las normas sobre las cooperativas agropecuarias fueron las primeras en ser emitidas.) Así las cosas, Ignacio Arboleya hace una descripción de la evolución de las cooperativas agrarias y de las sociedades de fomento rural, explicando sus diferencias, y sin dejar de mencionar otras formas asociativas también existentes. Asimismo, explica como los cambios tecnológicos en el mundo agrario han incidido en el desarrollo de aquellas y han condicionado sus estrategias; y también nos explica cuáles son los principales temas que estas entidades tienen hoy día en agenda.

Por parte de Anabel Rieiro y Julián Reyes se describe y analiza la cuestión de cómo en ciertas épocas de crisis económicas en el país, los trabajadores de algunas empresas que entraron en procesos de disolución y liquidación (quiebras), transitaron por experiencias de autogestión con la finalidad, más que nada, de mantener los puestos de trabajo. En este fenómeno, que se ha dado en llamar movimiento de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ERT), los autores ponen el foco en la crisis socioeconómica del año 2002, y nos hacen ver cómo, consecuencia de esta, la cantidad y la diversidad de estas empresas formadas por los trabajadores (casi todas conformadas bajo la forma jurídica de cooperativas de trabajo) aumentó significativamente, lo que, a la vez, las hizo claramente más visibles al conjunto de la sociedad; y también relatan los problemas que enfrentaron y las marchas y contramarchas, y dan cuenta del repertorio y del rol de las políticas públicas en relación con esos procesos.

Más allá de que el tratamiento tributario de las diversas clases de cooperativas no está unificado en una sola ley (también hay una mención sobre esto en el artículo de legislación), se puede hablar de algunas características comunes, tales como la no aceptación/utilización, hasta el momento, de la figura de la no sujeción tributaria (la cual debería basarse en las especiales características de las cooperativas), y la utilización, en cambio, del expediente de la exoneración tributaria. No obstante, y aunque parezca contradictorio, los motivos/fundamentos en que se basan las exoneraciones antes mencionadas se relacionan con sus «especiales caracteres, su concepto de empresas sin fines de lucro y en sus valores y principios». Asimismo, se puede hablar con cierto grado de generalidad, en cuanto a que esas exoneraciones tributarias refieren al impuesto a las rentas empresariales, al impuesto al patrimonio y, en algunos casos, a la contribución especial patronal de

seguridad social (comúnmente llamado aporte patronal). Todo ello se describe con detalles en el trabajo de Alfredo Lamenza Alvarez.

Finalmente, María Inés Vázquez y Cecilia Tenaglia con amplia experiencia en materia de educación cooperativa, dan tratamiento a dicha temática, analizándola en los diferentes ámbitos y niveles. Como es sabido, en la última formulación de los Principios Cooperativos (Manchester, 1995), el Quinto Principio fue ampliado en el sentido de que es tarea de las cooperativas no solamente educar y capacitar a sus miembros y personas vinculadas, sino también que deben informar «al público en general, particularmente a jóvenes y creadores de opinión, acerca de la naturaleza y beneficios del cooperativismo.» Sobre estas bases las autoras describen y reflexionan acerca de las diferentes experiencias que se registran en Uruguay.

Como se podrá suponer, los diversos trabajos sucintamente relacionados en este Introito no necesariamente agotan la riqueza y realidad del cooperativismo uruguayo; pero, como también se comprenderá, esta clase de publicación tiene un límite. Por solo poner algunos ejemplos, bien podrían integrar este volumen, un trabajo existente sobre las cooperativas y las acciones en pandemia, o sobre el interesante desarrollo del sistema cooperativo de vivienda en el país, o sobre la evolución de las cooperativas de ahorro y crédito, o acerca de los nuevos intentos de las cooperativas de consumo por encontrar instrumentos comunes, entre otros. En cualquier caso, entendemos que la sumatoria de los trabajos en esta obra contenidos dan una idea bastante acabada del desarrollo del cooperativismo en Uruguay.

Coordinador *Sergio Reyes Lavega*

El desarrollo del cooperativismo en Uruguay

Una propuesta de caracterización del cooperativismo uruguayo¹

Juan Pablo Martí²

Universidad de la República, Uruguay
Facultad de Ciencias Sociales
juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2670>

Recibido: 3 de noviembre de 2022
Aceptado: 22 de diciembre de 2022
Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Introducción.—2. Características del cooperativismo uruguayo. 2.1. Orígenes y vinculación con los movimientos sociales. 2.2. La integración del cooperativismo uruguayo. 2.3. Presencia del cooperativismo: evolución y distribución geográfica. 2.4. Relación con el Estado: autonomía y políticas públicas.—3. A modo de conclusión.—4. Referencias bibliográficas y fuentes.

Resumen: A partir de la revisión y valoración de los principales antecedentes se formula una propuesta de características del movimiento cooperativo uruguayo presentes a lo largo de su historia y que hacen a su identidad. En primer lugar, se señala el fuerte vínculo, tanto en los orígenes como en el posterior desarrollo, del cooperativismo con los movimientos sociales, los cuales han funcionado como promotores cooperativos. La segunda característica refiere a la integración de un movimiento cooperativo unido y respetuoso de los principios cooperativos. La tercera característica es la presencia del cooperativismo en todo el país, en todo el territorio y en una variedad de sectores. Finalmente, la última característica refiere a la relación del cooperativismo con el Estado y la independencia y autonomía del cooperativismo aun cuando ha estado condicionado por las políticas públicas. Cada una de estas características es sometida a análisis tomando como base una amplia revisión de fuentes secundarias integrada por la bibliografía de referencia, documentos públicos y del movimiento y estadísticas provenientes del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).

Palabras clave: cooperativismo, Uruguay, orígenes, integración, participación económica, políticas públicas.

¹ Este artículo se basa en las clases del curso de Principios de Teoría y Práctica en Cooperativas de la Especialización de Economía y Gestión para la Inclusión (Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República).

² Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4162-1773>

Abstract: Based on the review and assessment of the main antecedents a proposal of characteristics of the uruguayan cooperative movement is formulated present throughout its history and that make up its identity. In first Firstly, the strong link is pointed out, both in the origins and in the subsequent development, of cooperativism with social movements, which have functioned as cooperative promoters. The second characteristic refers to the integration of a cooperative movement united and respectful of the principles cooperatives. The third characteristic is the presence of cooperativism in all the country, throughout the territory and in a variety of sectors. Finally, the last characteristic refers to the relationship of cooperativism with the State and the independence and autonomy of cooperativism even when it has been conditioned by public policies. Each of these characteristics is subjected to analysis taking as a basis an extensive review of secondary sources integrated by the reference bibliography, public and movement documents and statistics from the National Institute of Cooperatives (INACOOOP).

Keywords: cooperativism, Uruguay, origins, integration, participation economics, public policies.

1. Introducción

El cooperativismo uruguayo ha sido reconocido internacionalmente tanto por su penetración en la sociedad como por la originalidad de sus experiencias. De acuerdo al informe de Cooperativas de las Américas (2020) en Uruguay se registraban 3.653 cooperativas y una membresía de 1.285.193 personas en 2018. Esto significa que uno de cada tres habitantes de Uruguay forma parte de una cooperativa. A esto se suma que algunas experiencias cooperativas de Uruguay son tomadas como modelo en distintas partes del mundo. En particular, la experiencia del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua uruguayo ha sido replicada en diversos países de la región (Bredenoord y van der Meulen, 2014) y ha sido objeto de estudio académicos en la región (Mutuberría Lazarini y Rodríguez, 2021) y en el mundo (Vidal, 2018).

Sin embargo, cuando se realiza una revisión de la literatura disponible sobre las cooperativas en Uruguay, se constata que los estudios con mirada global sobre el cooperativismo uruguayo son escasos. Es verdad que existen una gran cantidad de estudios que dan cuenta de diferentes aspectos del cooperativismo. En un panorama de escasez general es particularmente prolífica la producción de estudios sobre la legislación cooperativa. Especialmente los trabajos de dos especialistas en Derecho Cooperativo como lo son Danilo Gutiérrez y Sergio Reyes (Gutiérrez, 2008; Reyes, 2008, 2009, 2013; Reyes y Gutiérrez, 2005, 2009; Reyes *et al.*, 2011). Esto sin desconocer los aportes de otros especialistas como Rippe (1987) y Cazéres (1994), y más acá en el tiempo Amorin y Algorta (2018). También se pueden señalar como antecedentes de estudios con mirada global, algunos trabajos sobre las políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay (Cibils, 2007; Cracogna y De Lisio, 2007; Martí, 2019, 2021, 2022).

También se pueden mencionar una serie de estudios sectoriales que abordan en particular alguna de las modalidades cooperativas. Entre otros, se pueden destacar para las cooperativas agrarias los trabajos de Jacob (1984) y Maldini, Ramos y Vasallo (1987), así como la investigación realizada en conmemoración de los primeros treinta años de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF, 2014). Para las modalidades de cooperativas de producción y trabajo, es posible mencionar el trabajo sobre la legislación de Faedo (2004) o sobre los programas públicos para la promoción de cooperativas de trabajo de Martí, Soria y Dabezies (2008). Las cooperativas sociales ha sido otro tema ampliamente abordado por estudios académi-

cos y que se relaciona directamente con las políticas públicas. Sobre este tema se puede mencionar los trabajos de Weisz Kohn (2018) y Rieiro (2012). Referido a las cooperativas de vivienda se pueden señalar algunos trabajos vinculados a la legislación (Cecilio, 2009) y los aspectos jurídicos (Cazéres, 2008). También la fecunda producción referida a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua (Chavez y Carballal, 1997, Nahoum, 2008). Respecto del sector de ahorro y crédito no son muchos los estudios. Uno de los pocos se refiere a la crisis de COFAC (Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito), una de las cooperativas más grandes (Silveira y Martí, 2008). Finalmente, entre los muy escasos trabajos referidos a las cooperativas de consumo se pueden mencionar los trabajos de Boragno (2001) y Montes Canabal (2009).

Entre los escasos antecedentes de estudios con una visión de conjunto sobre el cooperativismo en Uruguay se destaca el trabajo de Terra (1986) «Proceso y significado del cooperativismo uruguayo». Esta publicación fue el resultado de una investigación sobre el cooperativismo uruguayo que Juan Pablo Terra realizó como consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.³ El trabajo de Terra tuvo tal repercusión que, además de la publicación en el libro de la CEPAL (1989), se publicó en Uruguay en 1986. El trabajo de Terra se transformó en referencia obligada de los estudios sobre el cooperativismo en Uruguay lo que motivó que se reeditara 30 años después Terra (2015). La reedición estuvo acompañada de un capítulo en el que Isola y Martí (2015) realizan una relectura de la obra de Terra para construir un contrapunto entre la realidad que se vivía a mediados de los años '80 y la situación en 2015.

En este trabajo, Terra (2015) estudia el proceso histórico del cooperativismo uruguayo y analiza los distintos sectores cooperativos. Como conclusión propone una serie de «regularidades» que caracterizan este proceso histórico. La primera regularidad que destaca refiere a la importancia del marco legal. Señala que, en cada etapa de la historia, la aprobación de un marco legal adecuado ha permitido el desarrollo del cooperativismo. La segunda regularidad refiere a la presencia de un «motor extra cooperativo» para el desarrollo, en in-

³ Los mismos estudios fueron realizados por investigadores de otros países de la región: Argentina, Brasil, Paraguay, Colombia y Ecuador. Fueron presentados en una Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y perspectivas del cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay realizado en Montevideo del 18 al 20 de noviembre de 1985. Los trabajos se publicarían posteriormente bajo el título «Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas» (CEPAL, 1989).

cluso la creación, de experiencias cooperativas. Estos «motores extra cooperativos» han variado de acuerdo a la modalidad cooperativa y señala, entre otros, a los sindicatos, el propio Estado, la Iglesia Católica, algunas organizaciones no lucrativas y el liderazgo de algunas figuras. La tercera regularidad refiere a las necesidades de una fuente de financiamiento con volumen suficiente y adecuado a los requerimientos del cooperativismo. En cuarto lugar, señala las dificultades que ha tenido el cooperativismo a lo largo de la historia para captar capital. Finalmente, como quinta y última regularidad, propone una de las ideas centrales del trabajo, «las profundas transformaciones del rol del movimiento cooperativo según las políticas públicas y la voluntad de estas de canalizar procesos económicos y sociales» (Terra, 2015: 183). Sostiene que la estructura capitalista es conflictiva con el cooperativismo pero que grandes espacios han podido ser ocupados por la cooperación y que las políticas públicas son fundamentales para ampliar esos espacios.

Habrà que esperar 20 años para que se produzca otro trabajo de referencia para el estudio del cooperativismo uruguayo. El estudio de Bertullo *et al.* (2004) se originó en el marco de una serie de estudios sobre el cooperativismo en cada uno de los países integrantes de la «Red Universitaria de las Américas en estudios cooperativos y asociativismo» (UniRcoop). El estudio fue realizado por un equipo liderado por el Prof. Bertullo y un grupo de jóvenes investigadores (Isola, Castro y Silveira) de la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) de la Universidad de la República (UDELAR), quienes realizaron un aporte significativo al conocimiento del cooperativismo uruguayo de ese momento. Al igual que el trabajo de Terra (2015), en el de Bertullo *et al.* (2004) se señalan una serie conjunto de aspectos que caracterizarían el proceso histórico del cooperativismo uruguayo más allá de las diferencias por modalidad. El primer aspecto que señalan es la estrecha relación del cooperativismo en sus orígenes, evolución y desarrollo con los movimientos sociales. Otro de los aportes del trabajo retoma la idea de Terra y propone que el desarrollo del cooperativismo uruguayo ha estado ligado a la acción del Estado. No obstante, también señala que el movimiento cooperativo uruguayo, a diferencia de otros de la región, ha sido independiente de los poderes públicos. En tercer lugar, la importante inserción del cooperativismo uruguayo en el interior del país cosa que no sucede con otros movimientos sociales. Finalmente, como cuarta característica, el trabajo señala que el cooperativismo uruguayo es respetuoso de los principios de Rochdale (en sus normas y cumplimiento y en la doctrina) (Bertullo *et al.*, 2004).

El último antecedente de trabajos que presentan una mirada global del cooperativismo uruguayo es Caetano y Martí (2019). En este trabajo se estudia la historia del movimiento cooperativo uruguayo enfocado en la construcción de la unidad del movimiento y la creación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). El trabajo muestra que la construcción de la unidad condiciona y es condicionada por las políticas públicas. La relación con el Estado uruguayo cambia a partir de la integración del movimiento cooperativo, primero con la temprana conformación de las federaciones por sector y, posteriormente en 1988, con la creación de una confederación que integra y representa al conjunto del movimiento.

Al realizar una síntesis y valoración de estos antecedentes se pueden proponer una serie de características del movimiento cooperativo uruguayo presentes a lo largo de su historia y que hacen a su identidad. En primer lugar, tanto en los orígenes como en el posterior desarrollo es significativa la vinculación del cooperativismo con los movimientos sociales, los cuales muchas veces han funcionado como lo que Terra (1986) llamaba «motores extra cooperativos». La segunda característica refiere a la integración de un movimiento cooperativo unido y respetuoso de los principios cooperativos. La tercera característica a resaltar es la presencia del cooperativismo en todo el país, en todo el territorio y en una variedad de sectores. Finalmente, la última característica se relaciona con la independencia y autonomía respecto del Estado, pero condicionado por las políticas públicas.

A continuación, se analizan y fundamentan cada una de estas características señaladas a partir de una amplia revisión de fuentes secundarias integrada por la bibliografía de referencia, documentos públicos y del movimiento y estadísticas provenientes del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP).

2. Características del cooperativismo uruguayo

2.1. Orígenes y vinculación con los movimientos sociales

Como ya se mencionó, Bertullo *et al.* (2004) proponen como una de las características del cooperativismo uruguayo la vinculación desde sus orígenes a los movimientos sociales, particularmente al movimiento sindical y a organizaciones gremiales. Esto va en línea con lo que Terra (1986) había llamado la presencia de un «motor extra-

cooperativo» para explicar el origen y desarrollo del cooperativismo uruguayo. A continuación, se presenta cómo en los orígenes de los distintos sectores cooperativos se pueden encontrar distintos «motores extra cooperativos» vinculados con distintas expresiones del movimiento social.

Los orígenes del cooperativismo en Uruguay datan de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes trabajos, como los de Bertullo *et al.* (2004) y Terra (1986) ubican sus antecedentes más remotos en la década de 1870. También vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes europeos y núcleos católicos que promovieron la creación de organizaciones solidarias como gremios, sindicatos, sociedades de socorros mutuos y cooperativas (Caetano y Martí, 2019). Las primeras experiencias cooperativas van a estar inspiradas en la experiencia de los Equitativos Pioneros de Rochdale, a partir de la influencia de los inmigrantes europeos y de la Doctrina Social de la Iglesia Católica, desarrollada por las encíclicas papales, particularmente la *Rerum Novarum*. Posteriormente, a lo largo del siglo XX se desarrollaron las diferentes modalidades cooperativas: consumo, ahorro y crédito, vivienda, producción y agropecuarias. Esta división entre distintas modalidades cooperativas es un reflejo de la división en la legislación durante todo el siglo XX, tal como se analiza más adelante.

Las primeras cooperativas de consumo se originan en el marco de grandes empresas industriales. Como, por ejemplo, la organización de una cooperativa de consumo entre los trabajadores de la fábrica *Liebig's* en Fray Bentos en 1903 y la Sociedad Cooperativa de Consumo «La Unión» creada por los obreros textiles de Juan Lacaze en 1909 (Terra, 1986). Pero fue en la década de 1930 cuando se formaron las grandes cooperativas de consumo. El contexto de crisis económica que vivía el país en los años treinta y el bloqueo del avance del intervencionismo estatal, dejó espacios a la cooperación de consumo en distintas áreas. Para la constitución de las cooperativas, y como forma de no perder capacidad de consumo los trabajadores obtuvieron apoyo de las empresas a las que pertenecían o del propio Estado (Terra, 1986). En esa década se crearon las más importantes, generalmente vinculadas a los sindicatos de las empresas públicas tal como se muestra en el Cuadro 1, que se presenta a continuación.

Cuadro 1

Creación de las principales cooperativas de consumo

Cooperativa	Fundación
Cooperativa Ferroviaria de producción y consumo	1918
Cooperativa de UTE (Usinas y Teléfonos del Estado)	1920
Cooperativa de «La Frigorífica Uruguaya»	1923
Cooperativa de funcionarios del Banco Hipotecario	1925
Cooperativa Magisterial	1929
Cooperativa Municipal de Consumo (contó con apoyo de la Intendencia Municipal de Montevideo)	1930
Cooperativa Bancaria (contó con capital prestado por la Caja de Jubilaciones Bancarias)	1932
Cooperativa Club Ancap	1934
Cooperativa de Aguas Corrientes (comenzó con un capital prestado por la compañía)	1934
Cooperativa jubilaria de Crédito y Consumo	1938
Cooperativa de Consumo de Salud Pública	1942
Cooperativa de Transporte (al comienzo con los trabajadores de CUTCSA)	1944
Cooperativa de Obreros y Empleados del Frigorífico Nacional	1944
Asociación Cooperativa Electoral	1944
Cooperativa de Consumos de Aduana	1945
Cooperativa de Producción y Consumo del Personal de AFE (Administración de Ferrocarriles del Estado)	1946
Cooperativa AFE	1949

Fuente: Elaboración propia en base a Boragno (2001) y Terra (1986).

Durante las décadas siguientes continuó el crecimiento gradual en el número de instituciones y, sobre todo, aumentó el número de socios, pero las cooperativas que se mantuvieron durante la segunda mitad del siglo xx fueron básicamente las surgidas en los años treinta y cuarenta. El marco legal recién se concretó en 1946 con la aprobación de la Ley 10.761 que permitió al cooperativismo de consumo expandirse y consolidarse. El nuevo marco legal permitió a las cooperativas hacer retenciones en los salarios de sus asociados, mecanismo muy efectivo para realizar las cobranzas de las ventas a crédito y del aporte de capital (Boragno, 2001) La ley de 1946 será completada en 1971 por la Ley 14.019 que determinó exoneraciones de tributos de carácter nacional y de las contribuciones patronales a la seguridad social para las cooperativas de consumo.

Sin embargo, esa fuerte relación entre los sindicatos y las cooperativas de consumo se va a comenzar a debilitar con la aprobación en 1969 del Decreto 329 del Poder Ejecutivo que prohibía a las cooperativas realizar retenciones sobre los sueldos para la cuota sindical, en un claro intento de golpear a los sindicatos. En la fundamentación del Decreto 329/969 se planteaba: que las cooperativas «...repcionan o mandan retener porcentaje de sueldos, dietas, pensiones, jubilaciones y retiros correspondientes a empleados públicos y privados; para volcarlos en el patrimonio de otros organismos, en evidente desviación de sus fines específicos». Luego del golpe de Estado de junio de 1973, si bien las cooperativas no fueron cuestionadas, muchísimos de sus dirigentes fueron perseguidos por su filiación política o sindical. De acuerdo a Boragno (2001) durante la dictadura las limitaciones impuestas a la participación colectiva dieron lugar a nuevas generaciones de cooperativistas con escaso sentido de pertenencia tanto al sindicato como a la cooperativa.

Los orígenes de las cooperativas de trabajo se remontan a la segunda mitad del siglo XIX y están asociados a colectivos de trabajadores con una gran presencia de inmigrantes europeos que introdujeron ideas y prácticas. Entre las formas de surgimiento de las cooperativas de trabajo merece una mención especial la recuperación de empresas por parte de los trabajadores que se ha producido a lo largo de la historia (Martí, Thul y Cancela, 2014). Desde la década de 1950, a raíz de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, encontramos registros de empresas recuperadas por los trabajadores bajo la forma de cooperativas de producción. El registro más antiguo es la Cooperativa de Transportes de Paysandú (Copay) de 1953 que, ante la posibilidad de quedar desempleados, los trabajadores se organizaron como cooperativa para recuperar la empresa. Una segunda etapa de recuperación de empresas por parte de los trabajadores tiene lugar en el marco de los procesos de apertura y liberalización de la economía a fines de los ochenta y comienzos de los noventa. Finalmente, la última etapa tiene lugar a comienzos del nuevo milenio. En un contexto de crisis económica y social y desempleo masivo, surgieron varios procesos de recuperación llevados adelante por los trabajadores que reaccionan ante la amenaza de exclusión que significaba el cierre de su lugar de trabajo (Mallo y Rieiro, 2011). Martí (2006) muestra como el proceso de recuperación de empresas ha colocado al movimiento sindical frente a diferentes desafíos: los trabajadores deben asumir un nuevo rol y trascender la lógica de asalariada, suponen una transformación en el «repertorio clásico» de acción colectiva de los sindicatos, requiere un diálogo entre el movimiento sindical y las cooperativas de trabajadores.

La modalidad de cooperativas de ahorro y crédito tiene sus antecedentes en las cajas populares. Inicialmente fueron promovidas por organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica con el objetivo de la democratización del ahorro y descentralización del crédito (Brena, 1980). Tres son las características que se pueden señalar en los orígenes de las cajas populares: la alta dependencia de los movimientos sociales cristianos de la época (en especial agrícolas), la peculiar relación con el Estado en el marco del enfrentamiento con la Iglesia Católica y la inexistencia de un marco legal adecuado. El modelo de cajas populares, entró en crisis en la segunda mitad del siglo xx. Mientras en 1950 existían 47 cajas populares, para 1970 apenas quedaban dos (Concari, 2016). A mediados de la década de 1960, comenzaron a formarse cooperativas de ahorro y crédito propiamente dichas comenzaron a formarse a mediados de la década de 1960. Para ello fue fundamental el impulso del CCU con la creación de algunas experiencias pionera como El Roble (1962), Toledo Chico, Artesanías Unidas (Trinidad, 1964, la más antigua de las fusionadas luego en Cofac) o la mercedaria Cruzada Libertadora (1968). La ley 13.988 de 1971 reconoció su existencia y reguló su funcionamiento. A partir de 1973 el propio CCU elaboró un modelo de cooperativas de intermediación financiera tomando como ejemplo las cajas de crédito argentinas (Caetano y Martí, 2019).

Las cooperativas agrarias tienen sus orígenes en las sociedades de fomento rural que fueron impulsadas por la empresa del ferrocarril y en los sindicatos agrícolas cristianos promovidos por la acción de la Iglesia católica (Jacob, 1984). A comienzos del siglo xx la empresa inglesa del Ferrocarril Central impulsaba la conformación de sociedades de fomento en torno a las estaciones del ferrocarril en las zonas agrícolas. El objetivo era el progreso de la localidad y el estímulo de la producción para el bienestar de la población rural. El otro origen de las cooperativas agrarias es el enfrentamiento entre la Iglesia Católica y el intervencionismo estatal de la época. En la «Primera Semana Social del Uruguay» organizada en 1912 por los Círculos Católicos de Obreros, el presbítero Fernando Damiani llamó a los católicos a formar sindicatos agrícolas cristianos (Brena, 1980). La organización católica respondió fundando sindicatos agrícolas y posteriormente cajas al servicio de estos (Terra, 1986). Posteriormente, el trabajo de promoción de los sindicatos agrícolas fue liderado por el presbítero Horacio Meriggi. Tanto las sociedades de fomento rural como los sindicatos agrícolas cristianos están en el origen de las actuales cooperativas agrarias.

El cooperativismo de vivienda, la más reciente de las modalidades cooperativas, presenta un origen diferente al resto. En un contexto de crisis económica y déficit de vivienda que crecía año a año, se de-

sarrollaron las primeras experiencias de vivienda cooperativa. Fueron tres proyectos piloto surgidos en el interior del país (en Salto, Fray Bentos e Isla Mala) e impulsados por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) (Nahoum, 2008). El CCU es una institución privada que tiene entre sus objetivos la promoción del cooperativismo. Surge en la década de 1960 por una iniciativa de Luis Baccino, obispo de San José, quien envió a un grupo de militantes cristianos a Bélgica para formarse en cooperativismo. En base a lo aprendido, a su regreso, estos militantes crearon el centro para promover el cooperativismo en Uruguay y dar apoyo técnico a cooperativas. En 1965, el CCU consiguió financiación para un proyecto de viviendas y a partir de allí se organizaron las primeras experiencias cooperativas de vivienda en Isla Mala, en el departamento de Florida, con trabajadores rurales de tambos de la zona; en Salto, con trabajadores ferroviarios; y en Fray Bentos, con obreros y empleados municipales (CCU, 2016). El antecedente de estas experiencias permitió que en la Ley 13.728 aprobada en 1969 se incluyera en el Capítulo X el marco normativo para las cooperativas de vivienda. La nueva modalidad de cooperativismo de crédito desafió a diferentes actores sociales y políticos. En particular al movimiento sindical. Los sectores mayoritarios del sindicalismo de la época, vinculados al Partido Comunista del Uruguay, veían al cooperativismo como un instrumento de la «penetración norteamericana» en el marco de la Alianza para el Progreso. En ese contexto, se criticó a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua porque obligaba a los trabajadores a extender su jornada laboral sumándoles las horas de construcción y exoneraba al Estado de su obligación constitucional de proporcionar una vivienda digna. A esto se sumaba la amenaza que significaban las cooperativas para los puestos de trabajo del sector de la construcción al emplear mano de obra benévola (Guerrini, 1989). Tanto desde el sindicalismo como de los sectores comunistas las cooperativas de vivienda terminaron siendo aceptadas en la medida que constituían una solución para que los trabajadores accedieran a una vivienda digna y con bajos costos de inversión (Midaglia, 1992).

2.2. *La integración del cooperativismo uruguayo*

Tal como fue señalado por Bertullo *et al.* (2004), una de las características del cooperativismo uruguayo, salvo escasas excepciones, es el respeto de los principios del cooperativismo internacional nacido en Rochdale. En particular, el principio de cooperación entre cooperativas se ha visto reflejado en la unidad e integración del cooperativismo uru-

guayo. Esta unidad se produce en dos etapas. La primera, es bastante más larga, obedece a la integración de segundo grado con la conformación de federaciones en las cinco clases de cooperativas: consumo, ahorro y crédito, vivienda, producción o trabajo asociado, y agrarias. La segunda etapa, es más reciente, se produce a fines de los años ochenta en el marco de la salida de la dictadura, con la integración de tercer grado en la confederación. A continuación, se analizan las dos etapas que llevan a la integración de las cooperativas uruguayas.

El movimiento cooperativo uruguayo se fue organizando por modalidades. La constitución de las federaciones en cada una de las modalidades no fue un proceso fácil. No obstante, las distintas modalidades lograron la integración de manera más o menos completa. En el siguiente cuadro se presentan las fechas de creación de las distintas federaciones que siguen vigentes actualmente en las distintas modalidades.

Cuadro 2

Integración cooperativa en organizaciones de segundo grado actualmente vigentes

Nombre	Clase	Año de creación
<i>Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)</i>	Agrarias	1915
<i>Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC)</i>	Consumo	1954
<i>Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU)</i>	Producción	1962
<i>Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)</i>	Vivienda	1970
<i>Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC)</i>	Ahorro y crédito	1972
<i>Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (COFAC)</i>	Ahorro y crédito	1972
<i>Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC)</i>	Ahorro y crédito	1978
<i>Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi)</i>	Vivienda	1984
<i>Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)</i>	Agrarias	1984
<i>Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACAC)</i>	Ahorro y crédito	1986
<i>Cooperativas Nacionales Financieras Aliadas en Red (CONFIAR)</i>	Ahorro y crédito	2001
<i>Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización (CUCACC)</i>	Ahorro y crédito	2002

Fuente: Elaboración propia en base a Caetano y Martí (2019: 63) y CUDECOOP (2020).

Tal como se observa en el cuadro, la conformación de organizaciones de segundo grado se realiza a lo largo de todo el siglo xx. En algunas modalidades el proceso de conformación fue relativamente sencillo y en otras llevó más tiempo. Asimismo, en algunas modalidades la integración de segundo grado fue en una sola federación y otras mantienen hasta el día de hoy múltiples federaciones.

El primer caso son las Sociedades de Fomento Rural que en 1915 constituyeron la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR). Posteriormente, el decreto-ley 14.330 de 1974 le concedió a la CNFR el contralor de las Sociedades de Fomento Rural. A diferencia de la temprana integración de las sociedades de fomento rural, entre las cooperativas agrarias la integración fue más lenta. Recién pudo concretarse en 1984, con la creación de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). Las experiencias previas de centrales por rubros y la acción del CCU ayudaron a la creación de CAF.

En el caso del cooperativismo de consumo, y como resultado del desarrollo de las organizaciones y los avances en la legislación, el 8 de octubre de 1954 el cooperativismo de consumo concretó la creación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC), cuyo rol sería actuar como entidad gremial, bajo la forma de cooperativa de segundo grado. Para 1961 contaba con más de veinte cooperativas federadas, casi la totalidad de las que tienen a la fecha personería jurídica. De acuerdo a un relevamiento realizado por la propia FUCC a comienzos de la década de 1960, las cooperativas eran 29 y contaban con casi 85.000 integrantes (Terra, 1968). Posteriormente, con la recuperación de la democracia se reactivó también la FUCC y en junio de 1988 participó de la creación de CUDECOOP.

Entre las cooperativas de producción o trabajo asociado el proceso de integración fue más lento, y luego de algunos intentos frustrados, se constituyó en 1962 la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) que perdura hasta el día de hoy.

Por el contrario, en el caso del cooperativismo de vivienda, el proceso de integración fue muy rápido. Poco tiempo después del reconocimiento legal se constituyeron las federaciones por modalidades. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua se integraron en 1972 la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y las cooperativas de ahorro previo tuvieron una primera experiencia de integración previa a la dictadura y finales de la dictadura formaron la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi).

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, la proliferación de federaciones se explica porque la Ley 13.988 de 1971 exigía

la afiliación de las cooperativas a una federación. En su Artículo 4.º establecía que: «Toda cooperativa deberá estar afiliada obligatoriamente a una Federación». Poco tiempo después de la aprobación de la ley se formaron la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fucac), las Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito (Cofac) y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fecoac).

Además de estas organizaciones que, en general, pero no exclusivamente, tuvieron fines gremiales y de representación, existieron también organizaciones de segundo grado con cometidos económicos, como por ejemplo la Cooperativa Agraria Limitada de Sociedades de Fomento Rural (Calforu) o las centrales cooperativas (Granos, Carne y Lanás).

A finales de la dictadura, todos los sectores cooperativos contaban con un organismo de integración, pero todavía no se había logrado la integración entre modalidades. Los pocos intentos fueron infructuosos, hasta que, a finales de la dictadura, y en el marco de la recuperación democrática produce un acercamiento entre las distintas modalidades cooperativas. En 1984 durante el I Encuentro Nacional de Cooperativas con el lema «Todos a construir el país para todos» se constituyó la Mesa Nacional Intercooperativa (MNI) con la participación de todas las federaciones existentes al momento. La fundación de la CUDECOOP se realizó el 2 de junio de 1988 y en marzo de 1989 obtuvo la personería jurídica como asociación civil sin fines de lucro. La aprobación de la Ley 18.407 General de Cooperativas permitió que CUDECOOP adoptara la forma jurídica de cooperativa de tercer grado en 2011 (Artículo 219.º) (Caetano y Martí, 2019).

2.3. *Presencia del cooperativismo: evolución y distribución geográfica*

Respecto de la evolución de la cantidad de cooperativas y su distribución geográfica se cuenta con escasa información. La ausencia de una institución pública que unificara las políticas públicas hacia el cooperativismo impidió que se contara con cifras oficiales para conocer la cantidad de cooperativas y asociados. Hubo que esperar hasta 1989 cuando se realizó el «Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas» impulsado por la desaparecida la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC), en colaboración con UDELAR y financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA). El censo permitió conocer la cantidad y características de las cooperativas y los cooperativistas de las distintas modalidades en Uruguay.

Cuadro 3

Cooperativas y cooperativistas según el Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas (1989)

	Cooperativas	Cooperativistas
AGRARIAS y Sociedades de Fomento Rural	182	48.930
AHORRO Y CRÉDITO	55	302.127
CONSUMO	51	239.297
TRABAJO o PRODUCCIÓN	189	8.815
VIVIENDA	366	14.829
Total general	843	613.998

Fuente: Elaborado en base a Errandonea y Supervielle (1992). * Incluye a las agrarias de producción y las cooperativas médicas y odontológicas.

El «II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural» se realizó en 2008 y fue organizado por la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), CUDECOOP y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). El Censo tomó como universo todas las entidades con naturaleza jurídica cooperativa y todas las Sociedades de Fomento Rural activas, es decir, con actividad económica y/o social al momento de realizar el estudio (INE, 2010).

Entre el primer y segundo censo creció fuertemente la cantidad de cooperativistas, y, en menor medida, de cooperativas. Esto se debe a un importante aumento de la cantidad de integrantes de las cooperativistas de ahorro y crédito. En otros sectores, como agrarias y consumo, cae la cantidad de cooperativas y la membresía.

El II Censo también permitió estimar que el cooperativismo hace un aporte de entre el 2 y el 2,4% al PBI, así como un 2% de la población ocupada del año 2008 (Cabrera *et al.*, 2010). El mayor aporte al VBP lo hacen las cooperativas de producción y sociales (40%) y en segundo lugar las cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural y las médicas cada una con un 23%. En relación al personal ocupado las cooperativas médicas ocupan el 45% de los trabajadores del sector (12.313) y, en segundo lugar, las cooperativas de producción y sociales ocupan el 32% (8.773) (INE, 2010).

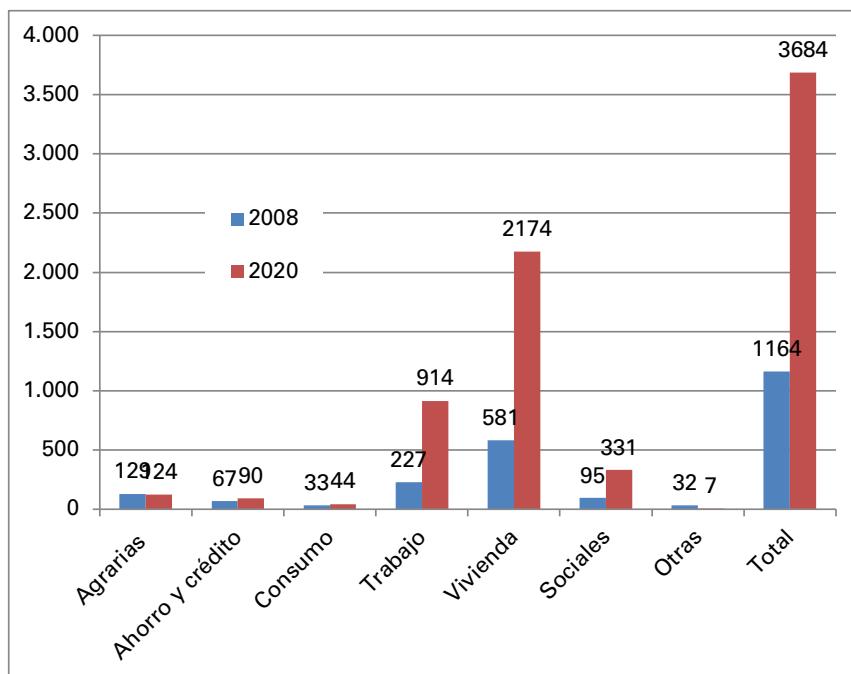
Cuadro 4

Cooperativas y cooperativistas según el II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008)

	Cooperativas	Cooperativistas
Agrarias y SFR	126 (10,8%)	21.519 (1,8%)
Producción y sociales*	359 (30,8%)	9.810 (0,8%)
Ahorro y crédito	68 (5,8%)	1.006.727 (82,3%)
Consumo	31 (2,7%)	162. 532 (13,3%)
Vivienda	581 (49,9%)	22.943 (1,9%)
Total	1.165 (100%)	1.223.531 (100%)

Fuente: Elaborado en base a Cabrera *et al.* (201: 6). * Incluye a las cooperativas agrarias de producción y a las médicas y odontológicas.

Sin embargo, el mayor crecimiento en la cantidad de cooperativas se experimentó en el período posterior a la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008. Tal como se observa en el Gráfico que se presenta a continuación.



Fuente: Elaboración en base a: 2008: (INE; 2010); y 2020: datos proporcionados por la Unidad de Información e Investigación del INACOOOP.

Gráfico 1

Evolución de las cooperativas en Uruguay (2008-2020)

El crecimiento extraordinario se produce con posterioridad a la aprobación de la Ley 18.407 y las políticas públicas desarrolladas a partir de la instalación del INACOOOP. Esto va en línea con lo que sostenía Terra (1986) respecto de la importancia de la aprobación de un marco legal adecuado y las políticas públicas para el cooperativismo, tal como se analiza más adelante. El crecimiento también se explica por el crecimiento de las cooperativas sociales promovida por el MIDES y la promoción y financiamiento de las cooperativas de vivienda desde la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

Otra de las características es la señalada por Bertullo *et al.* (2004) respecto del fuerte arraigo del cooperativismo en el interior del país. De acuerdo al cuadro que se presenta a continuación, la mayor relación de cooperativas en función de la población no es en Montevideo donde se

concentra buena parte de las mismas, sino en los departamentos del litoral del Río Uruguay que tienen una fuerte tradición agrícola. La menor relación se da en los departamentos fronterizos con Brasil y en la zona metropolitana puesto que las cooperativas de esa región seguramente tengan su sede en Montevideo por razones de accesibilidad a los servicios (Martí, 2022). Se destaca la presencia de cooperativas de vivienda en el interior del país. Como ya se señaló que las primeras experiencias de vivienda cooperativa son tres proyectos piloto surgidos en el interior del país e impulsados por el CCU (Nahoum, 2008).

Cuadro 5

Cooperativas por departamento

	Cantidad de cooperativas (2020)	Población por departamento (2011)	Cooperativas c/ 100.000 habitantes
Río Negro	94	54.765	172
Salto	215	124.878	172
Flores	42	25.050	168
Florida	111	67.048	166
Paysandú	160	113.124	141
Montevideo	1.724	1.319.108	131
Tacuarembó	110	90.053	122
Soriano	98	82.595	119
TOTAL	3.684	3.286.314	112
Durazno	63	57.088	110
Colonia	131	123.203	106
Artigas	76	73.378	104
Treinta y Tres	48	48.134	100
Cerro Largo	82	84.698	97
Lavalleja	56	58.815	95
Rocha	53	68.088	78
Maldonado	123	164.300	75
Canelones	381	520.187	73
San José	79	108.309	73
Rivera	38	103.493	37

Fuente: Elaborado en base a datos de Cooperativas proporcionados por la Unidad de Información e Investigación de INACOOP (2020) y datos de Población del Instituto Nacional de Estadística.

No existe mucha información respecto de los puestos de trabajo generados por las cooperativas. En un trabajo reciente, Astiazaran y Castiglia (2022) analizaron 1.116 cooperativas y SFR con un total de 25.148 personas registradas en la seguridad social. Casi el 52.4% corresponde a cooperativas de trabajo y sociales (36.9% y 15.5% respectivamente). Las personas ocupadas en las cooperativas analizadas representan el 1.6% del total de la PEA.

Respecto de la distribución sectorial de las cooperativas, el cooperativismo está presente en una gran variedad de sectores, en algunos con una presencia moderada y en otros con una fuerte presencia (industria láctea, transporte, cereales, vivienda, etc.). Para conocer las potencialidades del cooperativismo en distintos sectores se desarrolló el Proyecto «Identificación y Promoción en Sectores Estratégicos de Emprendimientos de Economía Social» y con el objetivo de «apoyar al cooperativismo para promover el desarrollo, la mejora en la gestión, la innovación en los emprendimientos cooperativos, priorizando la integración dentro de las cadenas productivas para generar una mejor calidad de trabajo y a nivel de la economía colaborar en un desarrollo sustentable con justicia social» (Belo, Nuesch y Torrelli, 2014). Considerando los resultados del proyecto, en 2015 se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), INACOOOP y CUDECOOP para promover emprendimientos productivos cooperativos con características innovadoras y en nuevas cadenas productivas. Para ello, se creó el Programa INCUBACOOOP: «Incubadora de Cooperativas: potenciando el desarrollo cooperativo en sectores estratégicos y de oportunidad».

2.4. *Relación con el Estado: autonomía y políticas públicas*

Tal como fue señalado, el cooperativismo uruguayo, a diferencia de otros movimientos de la región, se ha caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia con el Estado (Bertullo *et al.*, 2004). Sin embargo, el desarrollo del cooperativismo uruguayo ha sido facilitado u obstaculizado por el accionar del Estado, pero conservando siempre su autonomía (Terra, 1986). Este autor sostenía que el surgimiento, expansión y crecimiento del cooperativismo ha estado ligado a la acción del Estado que, por medio de leyes, normas, o diversas disposiciones ha manifestado su apoyo o no a este desarrollo.

Se mencionaba que el aumento en la cantidad de cooperativas y asociados a partir de la aprobación de la Ley 18.407 de 2008 estaría confirmando esta afirmación, puesto que se ha generado una fase de crecimiento cooperativo. Un crecimiento como este no puede ser expli-

cado por un solo factor. Seguramente estén por detrás una pluralidad de factores y diferencias importantes de acuerdo a la modalidad. Pero sin dudas que una de las explicaciones para entender el crecimiento, se puede encontrar en la aprobación de un marco legal adecuado y los cambios en las políticas públicas hacia el cooperativismo.

La Ley 18.407 de Sistema cooperativo, aprobada en 2008, transformaba y consolidaba la legislación en materia cooperativa puesto que superaba la anterior situación de normas contradictorias entre sí (Reyes, 2009; Reyes *et al.*, 2011). Se trata de una ley compuesta por más de 200 artículos que algunos expertos consideran un verdadero código cooperativo. Además, creaba nuevas modalidades o clases de cooperativas, así como nuevos escenarios de trabajo, mayor flexibilidad e instrumentos de financiamiento desconocidos hasta ese momento. La ley permitió hablar de definiciones comunes de cooperativismo y esto se reflejó en el campo jurídico y también en la relación de las cooperativas con los organismos públicos, los bancos y otros actores de la sociedad. La unidad de la legislación ayudó a jerarquizar y regular algunos aspectos específicos de las cooperativas, diferentes de las sociedades comerciales. A su vez, permitió afirmar al cooperativismo en la medida que declaró a las cooperativas de interés general, asignó al Estado el papel de garante y promotor de su constitución, desarrollo, fortalecimiento y autonomía, y creó el INACOOOP para la promoción de las cooperativas y el relacionamiento con el conjunto del Estado (Caetano y Martí, 2019).

A su vez, la Ley 18.407 incorpora dos novedades respecto de las políticas públicas. Por un lado, la toma de posición respecto de la promoción cooperativa, es la primera vez que el Estado se compromete a la promoción de políticas públicas para el desarrollo cooperativo. La segunda es la creación del INACOOOP, al que se le encomienda proponer, asesorar y ejecutar la política nacional de promoción del cooperativismo. Además, se separa la promoción de las cooperativas y el control: el INACOOOP tendría competencias en materia de promoción y el registro de las cooperativas quedaba a cargo de la Dirección General de Registros y la fiscalización en la Auditoría Interna de la Nación (AIN). Respecto de la organización y el funcionamiento, se optó por una integración mixta con representantes propuestos por el Poder Ejecutivo y otros por el movimiento cooperativo. Respecto de los recursos del INACOOOP la ley estableció que provendrían de Rentas Generales y de los aportes de las propias cooperativas a través de una prestación coactiva.

El tipo de gobierno y financiamiento del instituto se relaciona con el tipo de interacciones entre Estado y movimiento cooperativo. A lo

largo de la historia se aprecia que los procesos de integración cooperativa y de constitución de la institucionalidad especializada se refuerzan y condicionan mutuamente. Hasta la constitución de la Mesa Nacional Intercooperativa (MNI) y la fundación de la CUDECOOP no existía una institucionalidad especializada y unificada. Es cuando la CUDECOOP se fortalece que se crea esa institucionalidad. A su vez, la creación del INACOOOP fortaleció la integración cooperativa de CUDECOOP al reconocer a la confederación como interlocutora y representante del movimiento cooperativo organizado. Esto se refuerza en la medida que se crea el INACOOOP como un instituto público de derecho privado con integración mixta. Esta particularidad ha convertido la experiencia uruguaya como una referencia en la región y en el mundo tanto por el marco institucional creado como las políticas que de allí se desprenden. Es por ello posible afirmar que la mayor originalidad del caso uruguayo es que las políticas del INACOOOP han tenido como aliado estratégico al movimiento cooperativo a través del trabajo con la CUDECOOP y las distintas federaciones. En lo que es un claro ejemplo de co-construcción de políticas públicas puesto que el movimiento cooperativo participa no solo de la ejecución de las políticas sino también en el diseño y formulación.

Esta co-construcción de políticas públicas implica un desafío para el cooperativismo y se puede confirmar lo sostenido por Bertullo *et al.* (2004) en cuanto a la autonomía del Estado. A pesar del extraordinario despliegue de políticas públicas, el movimiento cooperativo uruguayo ha conservado su autonomía e independencia respecto de los poderes públicos. La extensión y desarrollo de las políticas públicas significan un reto para las cooperativas que deben extremar las precauciones. A la vez que son beneficiarias de las políticas públicas deben cuidar de mantener la independencia del Estado y que la toma de decisiones se realice por los integrantes de la cooperativa, en función de sus propios objetivos, intereses y modos de pensar (Martí, 2019).

El crecimiento del INACOOOP se dio muy rápido y, a veces, de forma no planificada, pero ha permitido el desarrollo de instrumentos de política pública al servicio del cooperativismo con algunas características particulares. En primer lugar, los distintos programas mantienen la lógica del INACOOOP en cuanto a la participación del movimiento como socio estratégico, sea a través de la confederación o de las federaciones. En segundo lugar, el financiamiento también es compartido y provienen de fuentes públicas —por el aporte de rentas generales— y del propio del movimiento a través de la prestación coactiva. En tercer lugar, la ejecución de los programas se realiza en conjunto entre los organismos públicos y otras organizaciones de la sociedad civil. Final-

mente, los instrumentos y herramientas están especialmente diseñados para atender las necesidades de las cooperativas.

3. A modo de conclusión

A lo largo de este trabajo se intentó hacer una caracterización del cooperativismo uruguayo a partir de cuatro características propuestas en base a la revisión y valoración de los principales antecedentes. Como toda caracterización y estilización esta puede adolecer de parcialidad, pero se propone una base que permita la discusión y el intercambio. Las características propuestas son estructurales ya que forman parte de la identidad del movimiento cooperativo uruguayo.

En primer lugar, se presentó la idea de Terra (1986) de la existencia de «motores extra cooperativos» que se vincula directamente con lo propuesto por Bertullo *et al.* (2004) respecto a la fuerte vinculación del cooperativismo con otros movimientos sociales. A partir de la información presentada, pudimos observar cómo, en los orígenes de las distintas modalidades cooperativas, se encuentran distintos actores sociales y políticos. En el caso de las modalidades de consumo y producción o trabajo asociado, ha sido muy fuerte la influencia de las organizaciones de trabajadores. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y agrarias, los motores extra cooperativos han sido la Iglesia católica y algunas empresas privadas. En el sector de cooperativas de vivienda, se produce una combinación muy interesante. Sin bien el impulso inicial estuvo en una organización privada sin fines de lucro y vinculada en sus orígenes a la Iglesia católica, el desarrollo del cooperativismo de vivienda ha estado fuertemente marcado por la participación de trabajadores que encontraron en las cooperativas una solución para el problema de la vivienda.

La relación privilegiada del cooperativismo con distintas representaciones del movimiento social en sus orígenes, hoy en día es interpelada por la Economía Social y Solidaria. La aprobación de la Ley 19.848 de Economía Social y Solidaria interpeló al movimiento cooperativo y hoy tiene que decidir cómo se posiciona y qué alianzas establece con las organizaciones solidarias.

En lo que refiere a la integración del cooperativismo, se ha destacado la trabajosa construcción de la unidad como valor a preservar. La integración del cooperativismo uruguayo ha permitido la representación política de las cooperativas y su reconocimiento por los poderes públicos, tanto para las distintas federaciones sectoriales y como para la confederación. Tal vez sea el momento de dar un paso más y com-

prender que «la cooperación entre cooperativas refuerza y amplía a mayor escala la misión de satisfacer las necesidades y aspiraciones económico-sociales-culturales comunes de las personas a través del espíritu empresarial democrático y de tener un fuerte impacto en la economía, la sociedad y el ambiente» tal como plantea el documento «Examinemos nuestra Identidad Cooperativa (ACI, 2021: 34).

Otro de los aspectos en los que todavía queda mucho para avanzar refiere a la presencia del cooperativismo en la economía nacional. A pesar del fuerte incremento en la cantidad de cooperativas a partir del 2008, la participación del cooperativismo en el conjunto de la economía no ha presentado avances significativos respecto al poco más del 2% que aportaba al PBI de acuerdo al «II Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural». Para mejorar esto es imprescindible incorporar un enfoque prospectivo y estratégico de las políticas públicas. Es necesario incorporar este enfoque en el trabajo de las agencias gubernamentales de desarrollo y promover la producción de pensamiento estratégico y el desarrollo de proyectos cooperativos innovadores.

Finalmente, respecto de la relación con el Estado, el análisis ha demostrado que un marco legal e institucional adecuado es la base para una buena política pública y el desarrollo de las cooperativas. Así como los procesos de integración cooperativa y las políticas públicas se refuerzan y condicionan mutuamente. Las políticas públicas han tenido como aliado estratégico al movimiento cooperativo y este se ha fortalecido con las políticas públicas. También se puede señalar que el despliegue de las políticas públicas no ha afectado la autonomía e independencia del cooperativismo respecto de los poderes públicos.

4. Referencias bibliográficas y fuentes

- ACI, Alianza Cooperativa Internacional. (2021). *Examinemos nuestra Identidad Cooperativa*. Documento de debate para el 33.º Congreso Cooperativo Mundial, Seúl, Corea.
- AMORIN, C., y ALGORTA, P. (2018). Génesis y desarrollo del Derecho Cooperativo en Uruguay. En P. Guerra (Ed.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 63-82). Montevideo: Red Temática en Economía Social y Solidaria -UDELAR.
- ASTIAZARÁN, A. y CASTIGLIA, A. (2022). *Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2021*. Montevideo, MTSS/INACOOP.
- BELO, A., NUJESCH, L., y TORRELLI, M. (2014). *Proyecto de Identificación y Promoción en Sectores Estratégicos de Emprendimientos de Economía Social*. MIEM/Cudecoop/Inacoop, Montevideo.

- BERTULLO, J., ISOLA, G., CASTRO, D., y SILVEIRA, M. (2004). *El cooperativismo en Uruguay*. (22), Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), Montevideo.
- BORAGNO, R. (2001). Una visión del Cooperativismo de Consumo en Uruguay. *Revistas de Estudios Cooperativos, Año 8* (N.º 1), 7-40.
- BREDENOORD, J., y VAN DER MEULEN, B. (2014). Self-help housing and upcoming policies for affordable housing in Nicaragua *Affordable Housing in the Urban Global South* (pp. 326-342): Routledge.
- BRENA, T. G. (1980): *El pensamiento y la acción de los católicos en el Uruguay*. Club Católico de Montevideo y Unión Económica del Uruguay, Montevideo.
- CABRERA, M., DORNELL, S., y SUPERVIELLE, M. (2010). *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1.º Informe de Resultados*. Montevideo: Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC-OPP) / Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) / Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- CAETANO, G., y MARTÍ, J. P. (2019). *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.
- CAF, Cooperativas Agrarias Federadas. (2014). *CAF - 30 años produciendo futuro / 1984-2014*. Montevideo: CAF.
- CAZÉRES, J. L. (1994). *Manual de Derecho Cooperativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- CAZÉRES, J. L. (2008). La base jurídica. En B. Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas* (pp. 34-45). Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
- CCU, Centro Cooperativista Uruguayo. (2016): La historia contada por quienes impulsaron la existencia de las primeras cooperativas. Daisy Solari y Saúl Irureta. El aporte desde el compromiso y la creatividad, *Dinámica Cooperativa*. 126, [7-13].
- CECILIO, M. (2009). La Ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos. En MVOTMA (Ed.), *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda* (pp. 19-25). Montevideo: MVOTMA.
- CEPAL, (1989). *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas* (Vol. 14). Santiago de Chile: CEPAL.
- CIBILS, G. (con la colaboración de J. J. Sarachu). (2007). Políticas públicas. Un mapeo de la situación uruguaya. En D. Cracogna y C. De Lisio (Eds.): *Políticas públicas en materia de cooperativas* (pp. 136-147). Buenos Aires: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR- INTERCOOP.
- CONCARI, G. (2016): Las Cajas Populares en la primera mitad del siglo XX en Uruguay. *Cuadernos de RSO. Publicación interdisciplinaria sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*, 4 (1), [21-36].
- Cooperativas de las Américas (2020). *Informe nacional: Uruguay*. Montevideo. Recuperado de: <https://coops4dev.coop/sites/default/files/2020-09/Informe%20de%20Mapeo%20Cooperativo%20-%20Uruguay.pdf>

- CRACOGNA, D., y DE LISIO, C. (Eds.). (2007). *Políticas públicas en materia de cooperativas*. Buenos Aires: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR- INTERCOOP.
- CUDECOOP, (2020). *Memoria del Ejercicio 2019 -Asamblea General Ordinaria*. Memorias CUDECOOP. Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo.
- CHAVEZ, D., y CARBALLAL, S. (1997). *La ciudad solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad / Facultad de Arquitectura, UdelAR.
- ERRANDONEA, A., y SUPERVIELLE, M. (1992). *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- FAEDO, Á. (2004). Cooperativas de Trabajo. En J. P. Martí, C. Soria, M. J. Dabezies y J. Bertullo (Eds.): *Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa*. Montevideo: COSPE-FCPU-UEC/UdelAR.
- GUERRINI, A. (1989): Nuevos movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM en relación al sistema político ya los sindicatos. En E. Mazzei (Ed.), *Ensayos sobre el Uruguay de los 80*, [87-104], Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay/Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- GUTIÉRREZ, D. (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 - CU-DECOOP.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2010). «Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008-2009)». Acceso 2 de marzo de 2011. Recuperado de http://www.ine.gub.uy/biblioteca/censoCoop_2008-2009/Censo-Nacional-de-Cooperativas.pdf
- ISOLA, G., y MARTÍ, J. P. (2015). El significado y el proceso del cooperativismo uruguayo a treinta años del trabajo de Juan Pablo Terra. En I. J. P. Terra (Ed.), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2.ª ed., pp. 11-30). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- JACOB, R. (1984). *El Cooperativismo Agropecuario: génesis y debate ideológico*. Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR).
- MALDINI, E., RAMOS, A., y VASALLO, C. (1987). *Contribución del sistema de cooperativas agrarias al desarrollo rural*. Montevideo: Universidad de la República/ Dirección nacional de Fomento Cooperativo - MTSS / Mesa Nacional Intercooperativa / Fundación de Cultura Universitaria.
- MALLO, S. y RIERO, A. (2011): Subjetividades autogestionarias y participación social. En UdelAR (Uruguay) Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología (Ed.), *El Uruguay desde la sociología IX*, [145-162], UR/FCS-DS, Montevideo.
- MARTÍ, J. P. (2006). Desafíos en la relación entre empresas recuperadas y movimiento sindical en Argentina y Uruguay. *Revista UniRcoop*, 4 (1), 219-236

- MARTÍ, J. P. (2019). *Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado*. (Doctorado en Ciencias Sociales), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- MARTÍ, J. P. (2021). La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay. *Revista Coordinadas. Revista de Historia Local y Regional*, Vol. 8 (N.º 1), 92-106.
- MARTÍ, J. P. (2022). Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020). En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina* (pp. 379-433). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- MARTÍ, J. P., SORIA, C., y DABEZIES, M. J. (2008). Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006). En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 271-307). Valencia: FUNDIBES.
- MARTÍ, J. P., THUL, F. y CANCELA, V. (2014): Las empresas recuperadas como cooperativas de trabajo en Uruguay: entre la crisis y la oportunidad. *CIRIEC ESPAÑA, revista de economía pública, social y cooperativa*, (82), [5-28].
- MARTÍ, J. P., TORRELLI, M., ASSANDRI, C. y MARQUES, A. (2016), «El impulso y su freno. Los trabajadores en el origen y el desarrollo de las cooperativas de consumo», Memoria del VIII Congreso ALAST La recuperación de la centralidad del trabajo en América Latina. Actores, perspectivas y desafíos.
- MIDAGLIA, C. (1992): *Las formas de acción colectiva en Uruguay*. CIESU, Montevideo.
- MONTES CANABAL, G. A. (2009). *La administración cooperativa: valores, política y poder en la gestión cooperativista: estudio de caso de un híbrido organizacional uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- MUTUBERRÍA LAZARINI, V. M. J., y RODRÍGUEZ, M. F. (2021). Las experiencias de la cooperativa El Hogar Obrero (Argentina) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM): Procesos con historia en miras al presente.
- NAHOUM, B. (Ed.). (2008). *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación.
- REYES, S. (2008). Antecedentes y contenidos de la Ley General de Cooperativas N.º 18.407. En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La Economía Social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. Madrid: Fundación Divina Pastora/CUDECOOP/FUNDIBES.
- REYES, S. (2009). Antecedentes y contenidos de la Ley general de Cooperativas N.º 18.407. *Neticoop*. 1 de setiembre de 2011. Recuperado de <http://www.neticoop.org.uy/article2513.html>
- REYES, S. (2013). El Derecho Cooperativo Americano en Congreso. Recuperado de <http://www.aciamericas.coop/El-Derecho-Cooperativo-Americano>, Acceso 23 de setiembre de 2013.

- REYES, S., LAMENZA, A., GUTIÉRREZ, D., y MACHADO, J. (2011). *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- REYES, S., y GUTIÉRREZ, D. (2005). Situación de la legislación cooperativa uruguaya. En RECM (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Segunda edición actualizada y ampliada ed.). Buenos Aires: Ed. INTERCOOP.
- REYES, S., y GUTIÉRREZ, D. (2009). «Uruguay» En RECM (Ed.), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR* (Tercera edición actualizada y ampliada ed.). Montevideo: RECM (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR).
- RIEIRO, A. (2012). Buscando nuevos canales de autonomía a través de políticas de inclusión: las cooperativas sociales en Uruguay. *Sociedade em Debate*, 14 (1), 89-101.
- RIPPE, S. (1987). *Los problemas jurídicos de las cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- SILVEIRA, M., y MARTÍ, J. P. (2008). *El sector cooperativo de Ahorro y Crédito del Uruguay y la experiencia de COFAC*. Montevideo: Cooperativas e integración regional - Udelar.
- TERRA, J. P. (1986). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Montevideo: Arca/CEPAL/EBO.
- TERRA, J. P. (2015 [1986]). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2.^a ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- VIDAL, L. (2018). El foment públic del cooperativisme d'habitatge en cessió d'ús a Dinamarca i Uruguai: Barcelona: La Dinamo Fundació.
- WEISZ KOHN, C. B. (2018). *La construcción social de sentido en las Cooperativas Sociales*. (Doctorado en Ciencias Sociales), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

La legislación cooperativa en Uruguay

Dr. Sergio Reyes Lavega

Facultad de Derecho, Universidad de la República
(Montevideo, Uruguay)
sreyes@reyeslavega.com.uy

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2671>

Recibido: 3 de noviembre de 2022
Aceptado: 8 de diciembre de 2022
Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Antecedentes legislativos.—2. El marco regulatorio actual de las cooperativas.—3. La estructura de la Ley General de Cooperativas (LGC) y del Decreto Reglamentario.—4. La definición de cooperativa y los principios cooperativos.—5. El acto cooperativo.—6. La prohibición de transformación.—7. El proceso constitutivo de las cooperativas.—8. De las condiciones para ser socio, sus derechos y obligaciones.—9. La organización y administración.—10. El régimen económico.—11. El régimen documental y contable.—12. Las operaciones con no socios.—13. La integración entre cooperativas.—14. La disolución y liquidación.—15. De las cooperativas en particular.—16. Las cooperativas de trabajo.—17. Las cooperativas de consumo.—18. Las cooperativas agrarias.—19. Las cooperativas de vivienda.—20. Las cooperativas de ahorro y crédito.—21. Las cooperativas de seguros.—22. Las cooperativas de garantía recíproca.—23. Las cooperativas sociales.—24. Las cooperativas de artistas y oficios conexos.—25. La promoción del cooperativismo.—26. El control estatal.—27. De las disposiciones especiales y transitorias.—28. Reflexión final. Bibliografía citada

Resumen: Durante el siglo xx la legislación sobre cooperativas en Uruguay se basó en el criterio de regular por cada rama del cooperativismo, lo que llevó a un cuadro fragmentario y poco homogéneo. En 2008, en cambio, se aprobó la Ley General de Cooperativas N.º 18.407, la cual dio unidad y armonía al régimen jurídico de las cooperativas, a la vez que incorporó nuevos instrumentos a fin de que estas entidades pudieran adecuar su desarrollo y actividades a los tiempos modernos. En este artículo, luego de una muy breve referencia a los antecedentes legislativos, se hace una descripción completa de la legislación cooperativa vigente para todas las clases de cooperativas en Uruguay.

Palabras clave: cooperativas, legislación, marco regulatorio, Uruguay.

Abstract: During the 20th century, the legislation on cooperatives in Uruguay was based on the criterion of regulating each branch of cooperativism, which led to a fragmented and not homogeneous picture. In 2008, on the

other hand, the General Law of Cooperatives No. 18,407 was fulfilled, which gave unity and harmony to the legal regime of cooperatives, at the same time that it incorporated new instruments so that these entities could adapt their development and activities to modern times. This article, after a very brief reference to the legislative background, presents a complete description of the current legislation for all kinds of cooperatives in Uruguay.

Keywords: cooperatives, legislation, regulatory framework, Uruguay.

1. Antecedentes legislativos

La legislación sobre las cooperativas en Uruguay, durante el siglo xx y comienzos del xxi, se fue aprobando en forma fragmentaria hasta conformar un abigarrado conjunto de leyes específicas —de mayor o menor profundidad y calidad— relativas a las siguientes cinco clases de cooperativas: agropecuarias (hoy denominadas agrarias), de consumo, de producción (hoy denominadas de trabajo), de vivienda y de ahorro y crédito, más una sexta clase que tuvo muy escaso desarrollo: las cooperativas agroindustriales.

La primera ley en la materia cooperativa fue la N.º 9.526 del año 1935, que creó a la CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche), una cooperativa con caracteres muy peculiares, la cual mantiene al día de hoy su legislación específica (está integrada por productores lecheros, tiene ponderación del voto de 1 a 3 según la cantidad de leche remitida y contó con participación de un representante estatal en su dirección hasta el año 2001) y constituye una de las empresas más importantes del país.

En el año 1941 se aprobó la ley N.º 10.008 (sustituida en 1984 por el decreto-ley N.º 15.645) relativa a *cooperativas agropecuarias* y poco después —en 1946— vio la luz la ley N.º 10.761, la que, si bien regulaba a las *cooperativas de consumo* y a las *cooperativas de producción*, constituyó la ley de mayor generalidad por cuanto también se aplicó, durante varios años, a algunas otras incipientes clases de cooperativas mientras no tuvieron una legislación propia. En 1968 se aprobó la ley N.º 13.728 referida a la materia de vivienda, la que incluía un capítulo especial sobre las *cooperativas de vivienda*, y en 1971 fue el turno de la ley N.º 13.988 reguladora de las *cooperativas de ahorro y crédito*. Y en 1978 se aprobó el decreto-ley N.º 14.827 sobre cooperativas agroindustriales (tipo de cooperativas que luego quedaron subsumidas por las cooperativas agrarias). La última clase aprobada por ley específica fueron las *cooperativas sociales*, por medio de la ley N.º 17.978. Adicionalmente, existieron algunas otras leyes y decretos del Poder Ejecutivo que incursionaron en temas que incluían a todas las clases de cooperativas o por lo menos a dos o tres de ellas, tales como: el régimen tributario, el trámite y otorgamiento de la personalidad jurídica, determinados medios de pago especiales y el control (supervisión) público de las cooperativas.

2. El marco regulatorio actual de las cooperativas

Desde mediados del siglo xx en adelante, fueron surgiendo diversas federaciones de cooperativas por rama de actividad, las cua-

les conformaron, a mediados de 1980, un organismo de tercer grado: la **Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDE-COOP)**. Y desde esta organización se impulsó la unificación y modernización del régimen legal, de manera de sustituir el disperso panorama legislativo antes descrito, y en el año 2004 se logró consensuar en su interior un Ante Proyecto de Ley General de Cooperativas, el cual, al encontrar receptividad en los partidos políticos, fue presentado al Parlamento con la firma de varios legisladores, logrando así tomar estado parlamentario.

El proceso de análisis y discusión del Proyecto de Ley se desarrolló entre los años 2005 a 2008, habiendo culminado con la promulgación, el 24 de octubre de 2008, de la **Ley N.º 18.407 del «Sistema Cooperativo. Regulación general de su funcionamiento.»**, comúnmente denominada **«Ley General de Cooperativas»** (en adelante se le denominará **LGC**). Finalmente, se publicó en el Diario Oficial el 14 de noviembre de 2008 (diario N.º 27.612).

La LGC ha tenido varias modificaciones, por medio de las siguientes leyes: ley 19.181 (2013), ley 19.355 (2015), ley 19.591 (2018), ley 19.837 (2019), ley 19.924 (2020) y ley 19.996 (2021) y ley 20.075 (2022). De todos modos, la LGC plenamente actualizada se puede ver en el sitio del Diario Oficial a través de este enlace: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>¹

Asimismo, la LGC fue reglamentada en primera instancia por el Decreto del Poder Ejecutivo N.º 198/012 del 26 de junio de 2012, el cual fue sustituido por el hoy día vigente **Decreto N.º 183/018 del 15 de junio de 2018**. Por otra parte, en el **Decreto N.º 208/020 del 23 de julio de 2020** se reguló la potestad de que los órganos sociales de las cooperativas realicen sus reuniones en forma virtual.

El marco legal de las cooperativas se completa con las disposiciones de la **ley de sociedades comerciales N.º 16.060**, modificativas y concordantes. En efecto, el art. 4² de la LGC dispone que las cooperativas *«Supletoriamente se regirán por las disposiciones de la ley de sociedades comerciales en lo no previsto y en cuanto sean compatibles.»* Dado que la LGC no establece más que lo antedicho, será tarea del interprete determinar en qué oportunidad y cuáles de los institutos y/o disposiciones de la ley antes mencionada corresponden que sean aplicados a las cooperativas.

¹ En este caso la ley aparece titulada como «LEY DE COOPERATIVAS. REGULACION, CONSTITUCION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO».

² En adelante todos los artículos que se citarán en el presente artículo referirán a la Ley General de Cooperativas (LGC), salvo que se indique algo diferente.

Sin perjuicio de esta unidad sustancial que vino a dar la LGC, se debe señalar que, en cuanto al tratamiento tributario de estas entidades, se mantuvieron vigentes las disposiciones legales aprobadas anteriormente para cada clase de cooperativas. Pero sobre este aspecto no nos extendemos, pues habrá un artículo específico de la Revista que lo analizará.

Asimismo, corresponde informar que la Constitución Uruguaya no incluye normas programáticas o dispositivas acerca del apoyo o fomento a las cooperativas; solamente hay una referencia muy vaga en el art. 188, en el sentido de que el Estado puede participar, entre otras, en empresas con capitales cooperativos.

Al respecto de la LGC es pertinente dejar reflejada la opinión doctrinaria de quien fuera un avezado catedrático de Derecho Comercial y, además, publicara excelentes obras sobre la cuestión cooperativa en Uruguay, el Dr. Siegbert Rippe (lamentablemente ya fallecido), quien dijo: *«constituye un instrumento jurídico adecuado para solucionar el problema de la legislación anterior en cuanto a la anarquía de la legislación cooperativa, a través de una ley que reconoce la unidad sustantiva de las cooperativas en cuanto formas jurídicas regidas por iguales principios y similares reglas de organización y funcionamiento y que acepta a su vez las diversidades motivadas por las particularidades de los respectivos objetos sociales o las aconsejadas por la propia experiencia y realidad del cooperativismo nacional»* (Rippe, 2009: 40).

3. La estructura de la LGC y del Decreto Reglamentario

Los 224 artículos que componen la LGC se dividen en cuatro Títulos, a saber: el **Título I (artículos 1 a 97)** comprende siete capítulos que tratan de las disposiciones generales, la constitución, los socios, la organización y administración, el régimen económico, la asociación, fusión e incorporación, las modalidades de colaboración económica y la disolución y liquidación; el **Título II (artículos 98 a 184)** regula las particularidades de cada tipo de cooperativa: de trabajo, de consumo, agrarias, de vivienda, de ahorro y crédito, de seguros, de garantías recíprocas, sociales y de artistas y oficios conexos (enumeración no taxativa, según la propia ley); el **Título III (artículos 185 a 214)** comprende lo relativo al fomento de las cooperativas y al control estatal sobre ellas; y en el **Título IV (artículos 215 a 224)** se incluyen algunas disposiciones necesarias para facilitar el tránsito de las cooperativas hacia el nuevo régimen legal.

Por su parte, el **decreto reglamentario N.º 183/2018** contiene 122 artículos, los que se corresponden a las disposiciones de los Títu-

los de la LGC, según este detalle: Título I: artículos 1 al 37; Título II: artículos 38 al 107; Título III: artículos 108 al 120; y los dos últimos son artículos de estilo: derogación del decreto anterior y orden de comunicación de la norma.

En lo que sigue se describirán y comentarán los principales contenidos de la LGC, respetando estrictamente el orden en que aparecen en la misma.

4. La definición de cooperativa y los principios cooperativos

El primer capítulo de la Parte General de la LGC contiene conceptualizaciones y disposiciones relativas a: (i) el objetivo de la ley, (ii) normas programáticas acerca de la importancia de las cooperativas, (iii) la definición de derecho cooperativo y el concepto de cooperativa, (iv) la consagración de los principios cooperativos universales, (v) y la definición del acto cooperativo, entendido este como la especial relación jurídica que se da entre los socios y sus cooperativas. Se abordarán seguidamente algunas de estas disposiciones.

La **definición de cooperativa** contenida en el art. 4 se basa en el concepto adoptado por la Alianza Cooperativa Internacional en el Congreso del Centenario (Manchester, 1995). Se establece que *«las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada»*. Han quedado así claramente destacadas tanto la dimensión asociativa de las cooperativas como la empresarial. Se trata, pues, de empresas asociativas que deberán necesariamente basarse en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y funcionar en forma democrática.

La LGC no establece ninguna limitación para actuar en cualquier área o sector de la economía, por el contrario, reafirma la libertad de acción, estableciendo que: *«Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una entidad constituida al amparo de la presente ley»* (art. 4).

En el art. 7 se recogieron plenamente los **principios cooperativos**, los que *«tendrán los alcances y sentidos reconocidos por el cooperativismo universal»*, y, a la vez, está nítidamente establecido cuales son los efectos de su inclusión: *«Dichos principios han de aplicarse al funcionamiento y la organización de las cooperativas, han de incorporarse a las fuentes del derecho cooperativo como principios generales y aportan un criterio de interpretación del derecho cooperativo.»*

Asimismo, en el art. 8 se enumeran los caracteres de las cooperativas, lo cual en algún caso resulta reiterativo con la enunciación de los principios cooperativos. Esos caracteres son: plazo de duración ilimitado; capital social variable e ilimitado; neutralidad en materia política, religiosa, filosófica y no discriminación por nacionalidad, clase social, raza y equidad de género; igualdad de derechos y obligaciones entre los socios; reconocimiento de un solo voto por socio en las de primer grado y la admisión del voto ponderado en las demás; e irrepartibilidad de las reservas.

5. El acto cooperativo

La construcción jurídica latinoamericana denominada «acto cooperativo» se trata del reconocimiento de la especificidad que tienen las relaciones jurídicas que se dan en la actividad interna de las cooperativas, es decir, entre los socios y sus cooperativas, dentro del objeto social de estas y cuya causa es la ayuda mutua. Se suele asimismo remarcar su diferencia con otras relaciones jurídicas cuya causa se ubica en motivaciones más economicistas, y de figuras reguladas por otras ramas del Derecho, como pueden ser la compraventa o el contrato de trabajo (Cracogna, 1986: 68; Corbella, 1985: 18; Pastorino, 1981: 33; Torres y Torres Lara, 1993: 20).

En la LGC (art. 9) se incluyen como *actos cooperativos* las relaciones de los socios con sus cooperativas (primera variante), y también las que se dan entre las cooperativas entre sí (segunda variante), siempre y cuando estuviesen asociadas bajo cualquier forma o vinculadas por pertenencia a otra de grado superior, y (tercera variante) aquellos actos que se celebran entre las cooperativas y los socios de sus cooperativas socias (se trataría en el caso de cooperativas de segundo o ulterior grado).

6. La prohibición de transformación

En el art. 11 de la LGC se establece como regla general la prohibición de la transformación de las cooperativas en otro tipo de persona jurídica. Su fundamento está en no permitir la acumulación de fondos bajo la forma cooperativa para que luego se utilicen y/o distribuyan bajo otra forma jurídica, cuyos valores y principios sean ajenos al cooperativismo. Como explica Dante Cracogna, en la cooperativa «*forma y sustancia se confunden constituyendo un todo inescindible, tal como*

se entiende el sentido de la primera desde el punto de vista filosófico (aquello que hace que algo sea lo que es, y no otra cosa). Si pierde su forma, consiguientemente, desaparece como tal.» (Cracogna, 1992: 165). Empero, la ley uruguaya admite la transformación en casos excepcionales: «cuando a criterio de la Auditoría Interna de la Nación y del Instituto Nacional del Cooperativismo, las circunstancias económicas y financieras de la cooperativa de que se trate indiquen que constituya la única alternativa viable para mantener la continuidad de la unidad productiva y los puestos de trabajo»; y establece el requisito de que la resolución de transformación debe haber sido adoptada por la Asamblea General por una mayoría no menor a las $\frac{3}{4}$ partes del total de socios de la cooperativa.

7. El proceso constitutivo de las cooperativas

El primer paso formal para la conformación de una cooperativa es la realización de una asamblea general constitutiva, en la que se deberá aprobar su Estatuto, suscribir e integrar las partes sociales mínimas (el capital social mínimo) que el propio estatuto establezca, y elegir a los primeros integrantes de los órganos sociales (Consejo Directivo, Comisión Fiscal y Comisión Electoral).

El estatuto es la norma interna fundamental de cada cooperativa y en el art. 15 de la LGC se establecen los elementos mínimos que debe contener: denominación, domicilio, designación precisa del objeto social, organización y funciones de la Asamblea General; procedimientos y formas de elección de los órganos sociales; condiciones de ingreso, retiro, suspensión y exclusión de los socios, y sus derechos y obligaciones; forma de distribución de excedentes y asunción de pérdidas, formación de reservas y fondos permanentes; fecha de cierre del ejercicio económico; normas sobre integración y educación cooperativa; procedimientos de reforma del estatuto, disolución y liquidación; destino de los bienes para el caso de disolución; y forma de representación de la cooperativa.

En el acto constitutivo deberá participar un/a Escribano/a Público/a y se instrumentará en escritura pública o en documento privado, cuyas firmas aquel/lla certificará y procederá a incorporar a su Registro de Protocolizaciones. La primera copia de dicho documento se deberá presentar para su aprobación (control de legalidad) e inscripción en el Registro de Personas Jurídicas —Sección Cooperativas—. Como se dijo, en el Registro solo se controla la legalidad del estatuto, o sea, no habrá ningún control de mérito, oportunidad o conveniencia. Y en caso de

que haya observaciones a la legalidad del Estatuto, el procedimiento se regulará por lo previsto en la ley registral (N.º 16.871).

La **personalidad jurídica** de cada cooperativa nace con la inscripción del Estatuto en el Registro (inscripción de naturaleza constitutiva). No obstante, en el periodo comprendido entre el momento de la constitución y la inscripción, la cooperativa podrá otorgar los actos necesarios para su inscripción, y con el aditamento «*en formación*» también podrá celebrar otros actos y contratos jurídicos, pero estos deberán ser ratificados cuando se obtenga la personalidad jurídica y, mientras tanto, esos actos generarán la responsabilidad personal solidaria de los directivos que los hayan otorgado en nombre de la cooperativa.

En orden a la **responsabilidad económica** que se asume al integrar una cooperativa, la LGC (art. 20) establece dos variantes: (1) limitada al aporte del capital integrado y suscrito, o (2) suplementada, en cuyo caso el socio será responsable hasta tantas veces el aporte suscrito, pero no más de veinte veces, y según lo establezca el estatuto.

8. De las condiciones para ser socio, sus derechos y obligaciones

La cantidad mínima para constituir una cooperativa es de 5 personas (art. 8), con las siguientes salvedades: cooperativas de vivienda: 10 socios como mínimo, y si se trata de viviendas a reciclar el mínimo es de 6 socios (art. 127); cooperativas de ahorro y crédito: 50 socios (art. 165); y cooperativas de segundo o ulterior grado el mínimo es de 2 socios (art. 86).

Pueden ser socios de las cooperativas de primer grado tanto las personas físicas como las personas jurídicas (art. 18). Las personas físicas podrán ser mayores de edad (18 años) o menores de edad o incapaces, pero en estos casos lo deben hacer por medio de sus representantes legales o estar habilitados por matrimonio. Las personas jurídicas podrán ser privadas o públicas, siempre que cuenten con la legitimación correspondiente y sean representados en la forma debida, de acuerdo a lo que disponen otras normas del ordenamiento jurídico vigente (del Derecho Civil). Sin perjuicio de los requisitos antedichos, las cooperativas podrán supeditar el ingreso «*a las condiciones derivadas del objeto social*» (art. 18). Este es el caso, por ejemplo, de las cooperativas de vivienda o de trabajo, donde los cupos de viviendas o los puestos de trabajo son limitados.

Un aspecto novedoso —que tiene por fuente la legislación española— es la posibilidad de que en las cooperativas de segundo o ulterior grado puedan integrarse, además de cooperativas, personas ju-

rídicas de otra naturaleza jurídica, e incluso personas físicas, hasta un máximo del 20% del capital social de la cooperativa (art. 86).

La calidad de socio se adquiere mediante la adhesión en el acto constitutivo o, posteriormente, por aceptación de ingreso resuelta por el Consejo Directivo a instancia del postulante interesado (art. 19). La denegatoria del Consejo Directivo puede ser impugnada para que, en definitiva, resuelva la Asamblea General, y si la negativa persiste la persona que entienda que se ha violentado algún principio cooperativo podrá acudir a la Justicia Ordinaria. En cuanto al procedimiento de las apelaciones la ley delega en los estatutos su regulación (arts. 24 y 44) y, en general, estos suelen establecer un plazo de 10 días para la presentación de cualquier clase de recursos.

Los deberes que la LGC (art. 21) establece para los socios son: cumplir con las obligaciones sociales y económicas; desempeñar los cargos para los que fuesen electos; respetar y cumplir el estatuto, reglamentos y resoluciones de los distintos órganos; participar en las actividades en cumplimiento de su objeto social; y ser responsable por el uso y destino de la información de la cooperativa. Por otro lado, los principales derechos que consagra son (arts. 22 y 44): participar con voz y voto en las asambleas; ser elector y elegible para desempeñar cargos en los órganos de la cooperativa; participar en todas las actividades de la cooperativa; utilizar los servicios sociales; solicitar información sobre la marcha de la cooperativa al Consejo Directivo o a la Comisión Fiscal; formular denuncias por incumplimiento de la ley, el estatuto o los reglamentos ante la Comisión Fiscal; renunciar voluntariamente; solicitar conjuntamente con un número de socios superior al 10% la convocatoria a Asamblea Extraordinaria; y apelar las resoluciones del Consejo Directivo. Aunque se encuentra más adelante, es pertinente señalar aquí que también se incluyen disposiciones relativas a los derechos económicos, tales como el reembolso de las partes sociales (art. 72) y a los excedentes netos del ejercicio (art. 70).

En cuanto a la **renuncia a la condición de socio**, se trata de un acto jurídico que se compone por la voluntad de este y por la aceptación del Consejo Directivo para que surta efecto. No obstante, se debe establecer en los estatutos un plazo máximo para que el Consejo Directivo se expida, y la no aceptación tendrá que estar debidamente fundada (atraso en obligaciones económicas, investigación de actuación irregular en curso, u otras causas por el estilo). En cuanto al procedimiento de renuncia la LGC (art. 22) establece algunas bases: a) se debe presentar por escrito ante el Consejo Directivo, con la antelación que establezca el estatuto, la que no podrá ser mayor a seis meses, b) la cooperativa podrá exigir el cumplimiento de las obligaciones pendien-

tes, y c) el estatuto podrá contener la obligación de no renunciar antes de determinado plazo, el que no podrá exceder de cinco años contados desde el ingreso del socio.

En cuanto a la **exclusión de socios** de las cooperativas podrán ser decretada por (art. 24): a) causales expresamente previstas en el estatuto, b) pérdida de los requisitos necesarios para ser socio, o c) el incumplimiento grave de sus obligaciones de socio. La resolución de exclusión debe ser adoptada por el Consejo Directivo y puede apelarse ante la Asamblea General, previa solicitud de reconsideración de la medida.

El procedimiento conducente a la suspensión del socio en el ejercicio de sus derechos, se rige por las mismas normas que la exclusión. La suspensión debe operar solamente en función de las causales previstas en el estatuto.

La LGC no prevé la aplicación de otras sanciones disciplinarias de menor entidad como son la observación y la amonestación, por lo cual dichos aspectos deben ser regulados en el estatuto de cada cooperativa.

9. La organización y administración

Los aspectos relativos a la organización y administración de las cooperativas están definidos en los artículos 25 a 51 de la LGC. Los órganos sociales imprescindibles para todas ellas son: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Comisión Fiscal y la Comisión Electoral; y los órganos de existencia eventual u opcional son: el Comité Ejecutivo, el Comité de Recursos y las Comisiones Auxiliares (y dentro de ellas la CE-FIC con un tratamiento particular).

En cuanto a la **Asamblea General (AG)**, la LGC y el Decreto 183/018 regulan los siguientes aspectos: clases (ordinaria o extraordinaria), competencia, quórum para sesionar y mayorías para resolver (arts. 26, 27, 28, 31, 32 y 33). Se trata del órgano superior de la cooperativa, en la que todo socio tiene derecho a participar con voz y con voto, excepto aquellos que se encuentren con los derechos suspendidos. Los socios pueden estar representados por medio de un poder otorgado por escrito, pudiendo revestir el carácter de apoderados solamente las personas que ya sean socios de la cooperativa, y se podrá representar a un solo socio por vez y no podrán ser mandatarios los integrantes del Consejo Directivo o Comisión Fiscal (art. 33). Asimismo, como forma de dar garantías a los socios la LGC establece con mucha precisión lo relativo a las formas de convocatoria y a la publicidad de las Asambleas (arts. 29 y 30), lo cual es complementado por el Decreto antes citado.

Otro aspecto destacable en este capítulo es la posibilidad de sustituir por «*causas objetivas y expresas*» a la AG de socios por una Asamblea de Delegados (art. 31). En tal caso, en el estatuto de la cooperativa se debe establecer el procedimiento para la elección y designación de los delegados, respetándose el principio de control y gestión democrática de los socios.

Por su lado, el **Consejo Directivo (CD)** es el órgano encargado de la administración permanente (art. 35), y tiene regulado los siguientes puntos: concepto, atribuciones, facultades, composición, elección, remoción, reglas de funcionamiento, representación y responsabilidad de sus integrantes. Si bien se trata de un órgano colectivo (por lo menos debe tener tres integrantes), en los casos de cooperativas con menos de diez socios se puede sustituir por un «*administrador único*» (figura inspirada en la legislación española), el que ejercerá las competencias del Consejo Directivo (art. 36). La elección y designación de los integrantes del CD puede realizarse en la propia AG o en forma separada, según el procedimiento y por los periodos que establezca el estatuto (art. 36). Asimismo, dichos integrantes pueden ser removidos por la AG cuando esta haya sido la forma de elección o por el procedimiento que establezca el estatuto en los demás casos (art. 37). La representación de la cooperativa le corresponde a Presidente/a y Secretario/a conjuntamente, salvo que el Estatuto establezca algo diferente (art. 38).

Una peculiaridad es la obligación para los integrantes del CD de prestar declaración al principio de cada periodo de «*las actividades personales o comerciales que desarrollan y que puedan ser competencia de las actividades de la cooperativa*» (art. 36). Si bien no se prevé ninguna sanción específica en caso de incumplimiento de esta norma, está claro que tiende a evitar el posible conflicto de intereses entre los directores y la cooperativa, y a la mayor transparencia en el manejo de los asuntos sociales. Asimismo, los directores responden solidariamente frente a la cooperativa y los socios por violación de la ley, el estatuto y los reglamentos, pudiendo eximirse únicamente en caso en que no hayan participado en la sesión que adoptó la resolución, o hayan dejado constancia en acta de su voto en contra (art. 40).

Por su parte, la **Comisión Fiscal (CF)** es el órgano de control interno, al cual la LGC le asigna una función o competencia de carácter general: es el «*encargado de controlar y fiscalizar las actividades económicas y sociales de la cooperativa*», debiendo «*velar para que el Consejo Directivo cumpla la ley, el estatuto, los reglamentos y las resoluciones de la Asamblea General*» (art. 45), así como algunas funciones específicas (art. 47). Por su lado, la **Comisión Electoral** es el órgano que tiene a cargo «*la organización, fiscalización y control de los actos eleccionarios ... y la pro-*

clamación de las autoridades electas» (art. 50). Ambos órganos sociales deben ser electos del mismo modo que el Consejo Directivo y se integran en forma colegiada, salvo que la cooperativa tenga menos de 15 integrantes, en cuyo caso podrán ser unipersonales.

Los restantes órganos que la LGC prevé son: el **Comité Ejecutivo** (art. 41), órgano facultativo para «*atender la gestión ordinaria de la cooperativa*» y compuesto por integrantes del CD; el **Comité de Recursos** (art. 42), órgano también facultativo «*delegado de la Asamblea General*» para tramitar y resolver los recursos que interpongan los socios o aspirantes a socios contra las resoluciones de los órganos de la cooperativa (en la práctica este órgano no ha sido previsto por las cooperativas en sus estatutos); las **Comisiones Auxiliares** (art. 43) que podrá designar en forma facultativa el CD e integrarse por directores u otros socios. Una comisión auxiliar muy especial es la **Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa (CEFIC)**, por cuanto se exige que en todas las cooperativas de primer grado debe funcionar en forma permanente (art. 43).

10. El régimen económico

Siendo este uno de los aspectos menos regulados en la legislación anterior, en la LGC se reguló la materia con bastante detalle. En primer lugar, se enumeraron claramente los diversos **recursos patrimoniales** (art. 52) con los que pueden contar las cooperativas, y luego se establece una definición y se regulan los alcances de cada uno de ellos. Los recursos patrimoniales son los siguientes: (i) el capital social, (ii) los fondos patrimoniales especiales, (iii) las reservas legales, estatutarias y voluntarias, (iv) las donaciones y legados, (v) los instrumentos de capitalización, (vi) los ajustes provenientes de las reexpresiones monetarias o de valuación y (vii) los resultados acumulados.

Se desarrollarán seguidamente los conceptos atinentes al **capital social** y a los **nuevos instrumentos de capitalización** previstos en la ley, para pasar seguidamente al tema de distribución de excedentes y operaciones con no socios, por ser aspectos que están dentro del mismo capítulo. El **capital social** está compuesto por los aportes obligatorios (art. 55) o voluntarios (art. 56) de los socios, los que se representan en «*partes sociales*» (art. 54). No hay exigencia de un monto mínimo legal de capital para la constitución de las cooperativas, pero en el estatuto debe estar determinado, del mismo modo que el valor de cada parte social y la cantidad mínima de partes sociales que debe integrar cada socio (arts. 15 y 58). No obstante, para algunas clases de cooperativas las exigencias de capitales mínimos surgen de la legislación correspondiente

al tipo de actividad, tal es el caso de las cooperativas de seguros y las de ahorro y crédito de intermediación financiera.

La LGC (art. 59) incorporó lo que ya era práctica en algunas clases de cooperativas (de ahorro y crédito, sobre todo): la posibilidad de que los socios realicen aportes de capital diferentes *«en proporción con el uso real o potencial de los servicios sociales, el trabajo u otra condición que presenten los socios en relación a la cooperativa»*.

En cuanto al plazo y la forma para la integración de las partes sociales mínimas —lo que podrá hacerse en dinero, en especie o en trabajo— será el estatuto de cada cooperativa donde deberá regularse (art. 54). Las partes sociales deben ser nominativas, indivisibles y de igual valor, representarse documentalmente (art. 60), y pueden transferirse *«a personas que reúnan las condiciones requeridas por el estatuto para ser socio, previa aprobación del Consejo Directivo»* (art. 54).

Por otro lado, y lo que constituye un elemento claramente novedoso, en la LGC (arts. 64 a 67) se incorporaron otros instrumentos de capitalización —con la finalidad de subsanar la problemática de la falta de capital que suelen tener las cooperativas— tal cual es la figura de las **participaciones subordinadas** y **participaciones con interés**. Estas son calificadas por la ley de naturaleza patrimonial y quedan sujetas al riesgo de gestión y pueden ser emitidas a socios o no socios. Las primeras abonan solamente una remuneración en caso de que la cooperativa emisora tenga excedentes, y las segundas aseguran la remuneración con independencia de los resultados de la cooperativa. Se trata, pues, de títulos con los siguientes caracteres: (i) nominativos; (ii) transferibles, con previa autorización del Consejo Directivo y si el estatuto así lo hubiese previsto; (iii) que no confieren derechos políticos ni sociales a sus tenedores, salvo la posibilidad de integrar la Comisión Fiscal si el estatuto lo prevé; (iv) el total de ellos no puede superar el 50% del patrimonio de la cooperativa; (v) se ubican en la misma prelación de cobro que corresponde a los socios en caso de disolución de la entidad; (vi) la posibilidad de su emisión debe estar prevista en el estatuto; y (vii) la resolución sobre la emisión y condiciones es competencia de la Asamblea General.

Ahora bien, en cuanto a uno de los aspectos generalmente más sensible en el campo de las cooperativas: el **destino de los excedentes**, la LGC (art. 70) reguló la cuestión con bastante exhaustividad, indicando la forma como se deben aplicar. En primer lugar (lo que podría llamarse el primer orden), se deberán abonar los intereses a pagar a los instrumentos de capitalización (estrictamente sería el pago de intereses a las participaciones subordinadas, por cuanto en las participaciones con interés son parte de los costos financieros de la cooperativa),

seguido de la recomposición de los rubros patrimoniales cuando hayan sido disminuidos por la absorción de pérdidas de ejercicios anteriores y compensar pérdidas aún pendientes de absorción.

En un segundo orden se deberán conformar reservas de esta forma: (1) el 15% hasta igualar al capital, reduciéndose al 10% (diez por ciento) a partir de ese momento y cesando al ser triplicado; (2) el 5% para un Fondo de Educación y Capacitación Cooperativa; y (3) el 10% para la constitución de una Reserva por concepto de operaciones con no socios (más adelante habrá una explicación sobre esto). Es de hacer notar que la reserva referida en (3) estrictamente no es de carácter patrimonial, sino que se trata de un fondo destinado a costear actividades de educación y capacitación.

Y, finalmente, en el tercer orden, el saldo será destinado al reparto entre los socios en concepto de retorno o a pagar intereses a las partes sociales integradas hasta el máximo de interés corriente en plaza, según determine la Asamblea. Pero, con la salvedad de que el monto a ser repartido entre los socios no podrá ser inferior al 50% de este saldo. Y en cuanto al criterio para el reparto entre los socios es el clásico (proveniente del tercer principio cooperativo): a) en las cooperativas de primer grado, en proporción a las operaciones efectuadas con la cooperativa o al trabajo realizado en ella; y b) en las cooperativas de segundo o ulterior grado, en proporción al capital social aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto.

Una cuestión que es pertinente anotar en este momento es el relativo a la clásica facultad de la asamblea de cada cooperativa de conformar otras reservas voluntarias (o incluso estatutarias). En efecto, el legislador previó dichas reservas en la enumeración ya mencionada del art. 52 numeral 3), y en la definición dada a las reservas en el art. 62: «*Las reservas son recursos provenientes de los excedentes netos de gestión aprobados por la Asamblea General ... y podrán ser constituidas por disposiciones legales, estatutarias o por voluntad de la Asamblea General.*», pero, omitió su mención expresa en el art. 70, en el cual le debió asignar un lugar; por ello, ha correspondido a los operadores jurídicos interpretar la ley y solucionar esa cuestión. En general, se ha incorporado en los estatutos de las cooperativas en el tercer orden, o sea, en conjunto con el reparto entre los socios y el pago a los intereses a las partes sociales integradas. Luego de ello ha resultado discutible si todo ese saldo puede volcarse a reservas voluntarias o debe respetarse el mínimo del 50% para reparto entre los socios. Se han dado las dos interpretaciones: la de que la cooperativa tiene autonomía para resolver y, por ende, destinar todo ese remanente a reservas voluntarias, o la de que la ley en ese punto es de orden público y ese mínimo debe respetarse, en cualquier caso.

Ahora bien, recientemente, ley N.º 19.996 de 03/11/2021 dio la última redacción al art. 70 de la LGC, agregando un inciso final en estos términos: «*El estatuto podrá destinar, con la aprobación por mayoría especial de dos tercios (2/3) de socios presentes en la Asamblea General Ordinaria, la totalidad o parte de los excedentes a un fondo de reserva con destino a la adquisición de tecnología, afrontar riesgos financieros o crediticios, o cualquier otro destino que signifique una mejora de la competitividad de la cooperativa.*» Como se puede apreciar, esta disposición viene a establecer bastante amplitud para la aplicación de todo o parte de los excedentes, evitando así el encasillamiento tan exhaustivo que tenía la redacción original de la norma. *Será también tarea del interprete armonizar esta disposición con lo establecido acerca de pago a los instrumentos de capitalización, reservas estipuladas y retorno a los socios.*

Asimismo, hay que agregar que la LGC (art. 72) establece la facultad de la Asamblea General para resolver «*por mayoría absoluta de presentes la capitalización de los importes destinados a retornos e intereses sobre las partes sociales.*» En estos casos se deberán emitir las partes sociales que correspondan a cada capitalización.

Dos apuntes finales sobre este tema: a) el régimen de distribución de excedentes y de constitución de reservas es general para todos los tipos de cooperativas, con la única excepción de que en las cooperativas de vivienda no se pueden repartir excedentes entre sus socios; y b) nada estableció la ley acerca de las pérdidas, por lo cual, el punto deberá ser regulado por los estatutos o cada asamblea general deberá resolver al respecto.

Por otro lado, está consagrado en la LGC (arts. 72 y 73) el **derecho al reembolso de las partes sociales** en el caso de pérdida de la calidad de socio, pero estableciendo al mismo tiempo una serie de posibles limitaciones en procura de que no se vea afectada la continuidad de la cooperativa. Las partes sociales deben reintegrarse en su valor nominal o, si el estatuto lo hubiera previsto, en valores reajustados. En otro trabajo (Reyes Lavega *et al.*, 2011: 141) hemos sostenido que, estando a las disposiciones legales, los límites al reintegro que pueden establecerse en el estatuto son de tres tipos: (i) (de cuantía) un tope por ejercicio económico de hasta un 5% del capital social, (ii) (de tiempo) la suspensión por hasta dos años en caso de pérdidas en determinado ejercicio económico; y (iii) (de funcionamiento) un tope vinculado a los requerimientos mínimos de capital propios de la actividad económica que desarrolle la cooperativa.

11. El régimen documental y contable

En cuanto al régimen contable de las cooperativas, la LGC (art. 78) contiene una regulación escasa, dado que remite «*a las disposiciones*

legales vigentes y a las disposiciones y criterios impartidos por la Auditoría Interna de la Nación u otros organismos».

Asimismo, el Consejo Directivo está obligado a presentar a la Asamblea anualmente los estados contables y un proyecto de distribución de excedentes o absorción de pérdidas, según corresponda. Y también es obligación de las cooperativas llevar —además de los libros contables que surgen de las normas correspondientes— varios libros sociales (art. 77): de registro de socios, de actas de los siguientes órganos sociales (asamblea general, consejo directivo, comisión fiscal y comité de recursos).

Por otro lado, no es obligación de las cooperativas contar con auditoría externa, pero pueden hacerlo (art. 79), y en algunos casos la obligación deviene de la normativa referida al tipo de actividad que practican (seguros o intermediación financiera).

12. Las operaciones con no socios

La LGC estableció de manera general la posibilidad de realizar operaciones con no socios, con la condición de que sea *«por razones de interés social o cuando fuera necesario para el mejor desarrollo de su actividad económica, siempre que no comprometa su autonomía»*, y de que *«no podrán otorgarse en condiciones más favorables que a los socios»* (art. 80). Asimismo, y como se dijo precedentemente, se estableció en el art. 70 una reserva obligatoria del 10% de los excedentes netos de cada ejercicio *«por concepto de operaciones con no socios»*, la cual solamente corresponde realizar en los ejercicios en los que efectivamente haya actividad con no socios (art. 25 del decreto 183/018). De esta forma, se procura que no se repartan excedentes que hayan sido generados por la actividad con personas no socias e, indudablemente, el monto del 10% es un guarismo ficto que facilita a la cooperativa, por cuanto no tiene que llevar contabilidad separada.

13. La integración entre cooperativas

Seguidamente, en la LGC se da tratamiento a la integración entre las cooperativas y resulta claro que, en este capítulo, el legislador se preocupó por generar amplias posibilidades, tanto en lo relativo a la integración de carácter socio-política (siendo esta la que mayor y notoriamente se da en Uruguay) como a la integración económica o empresarial (siendo escasa la integración en este sentido). Por cierto que no hay ninguna obligación de afiliación de las cooperativas a las federaciones de sus ramas, sino que se les deja en total libertad, pero, en general, las cooperativas se adhieren

porque de ese modo defienden mejor sus intereses comunes y en algunos casos también se brindan servicios de asistencia técnica u otra clase de apoyo. Para facilitar esta clase de integración la LGC previó en las Disposiciones Finales (art. 205) un estímulo: se permite que las cooperativas deduzcan del Impuesto que deben abonar al INACCOOP los pagos que realicen por concepto de cuotas a dichas entidades.

Por otro lado, en cuanto a facilitar la inter cooperación económica entre cooperativas se han establecido diversos instrumentos, a saber: la posibilidad de que las cooperativas se asocien entre ellas, o con entidades de otra naturaleza jurídica en tanto no pierdan su objetivo de servicio a los socios y no transfieran beneficios que les sean propios (art. 81), la fusión entre cooperativas (art. 83), la fusión por incorporación entre cooperativas y de otras entidades jurídicas a las primeras (art. 84), la posibilidad de que en las cooperativas de segundo o ulterior grado se integren personas jurídicas de otra naturaleza jurídica y aún personas físicas, con un límite del 20% del total del capital social de aquellas (art. 86), el voto ponderado en las de segundo o ulterior grado, según número de socios, capital aportado, servicios utilizados u otros criterios que establezca el estatuto (art. 88), las corporaciones cooperativas, o sea, asociaciones empresariales con el objeto de definir políticas empresariales, planes estratégicos o la gestión de los recursos y actividades comunes (art. 89), las cooperativas mixtas, en las que el 51% del capital, por lo menos, debe pertenecer al colectivo de socios cooperativos, y no más del 49% al colectivo de socios regidos —en su interior— por la ley de sociedades anónimas (art. 90), y la posibilidad de crear secciones con actividades complementarias del objeto principal, las que no podrán superar, individualmente, el 20% de la actividad principal, y en conjunto el 50% (arts. 91 y 92). Es de señalar que por el art. 301 de la ley 20.075, aprobada muy pocos días antes de la entrega de este trabajo (se trata de la ley anual de rendición de cuentas, que suelen incluir articulados muy profusos y diversos), se modificó el art. 90 de la LGC, estableciéndose que «el volumen de operaciones de una sección o de todas las secciones en forma conjunta, en ningún caso podrán superar el 60% del volumen total de operaciones de la cooperativa».

14. La disolución y liquidación

En este punto es de señalar que, casi en forma simultánea a la LGC, se aprobó la nueva ley de concursos N.º 18.387, la que estableció un amplio campo de aplicación, quedando comprendidas en los procedimientos allí establecidos la totalidad de las empresas y, entre ellas, las cooperativas.

De todos modos, corresponde compatibilizar las normas de la LGC (art. 93 a 97) relativas a esta materia con la ley antes mencionada, y en particular corresponde mencionar que se establecen causales específicas de disolución de las cooperativas (art. 93) y que luego de pagadas las «*deudas y devuelto el valor de los aportes*» el remanente deberá ser entregado al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP) (art. 97).

15. De las cooperativas en particular

A continuación, se hará referencia a los principales aspectos de cada clase de cooperativa, todo lo cual está contenido, como se dijo al principio, en el Título II de la LGC. La clasificación recogida en la ley se basa en el objeto social (o tipo de actividad) al que cada cooperativa se aboca. La enumeración no es taxativa, pudiendo constituirse «*otras cooperativas, con tal de que quede determinada la actividad que desarrollarán y los derechos y las obligaciones de los socios, en cuyo caso se aplicará la normativa prevista para la clase de cooperativas con las que aquéllas guarden mayor analogía.*» (art. 98).

Las clases de cooperativas previstas en la LGC son las siguientes: *de trabajo, de consumo, agrarias, de vivienda, de ahorro y crédito, de seguros, de garantías recíprocas, sociales y de artistas y oficios conexos.*

16. Las cooperativas de trabajo

El objeto de las **cooperativas de trabajo** es «*proporcionar a sus socios puestos de trabajo*» (art. 99), previéndose dos formas: la primera (la más clásica) implica «*una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios, en cualquier sector de la actividad económica*», y la segunda corresponde a las que «*tengan por objeto la comercialización en común de productos o servicios*», pero con dos condiciones: a) que «*sus socios no tengan trabajadores dependientes para cumplir su rol u oficio*»; y b) que «*el uso de los medios de producción del socio esté afectado exclusivamente al cumplimiento del objeto de la cooperativa, salvo autorización expresa de esta*». En esta segunda forma está implícito en la definición que se trata de la comercialización de bienes o servicios producidos por los socios en forma individual. (A esta segunda clase en otras legislaciones se le califica como cooperativas de distribución.)

Como es sabido, en estas cooperativas se aúnan en las mismas personas tanto la realización de las tareas específicas para la producción de bienes o servicios, como la gestión y dirección de la empresa. Por nuestra parte, consideramos que los socios de las cooperativas de tra-

bajo no adquieren la condición de empleados asalariados, por el contrario, su relación con la cooperativa es asociativa; la LGC lo dice expresamente: «*La relación de los socios con la cooperativa es societaria.*» (art. 99). Esto también se puede explicar diciendo que los socios, además de llevar adelante una determinada tarea para la producción de un determinado bien o servicio, asumen la actividad comúnmente denominada empresarial, o sea, la administración y conducción de la empresa, y, asumen por ello las responsabilidades y los riesgos consecuentes (Reyes Lavega, Lamenza, Gutierrez y Machado (2011: 217).

De lo antes mencionado, se concluye que los socios de una cooperativa de trabajo no otorgan un contrato de trabajo con la cooperativa, porque no tienen una relación de dependencia o subordinación jurídica, en tanto ellos mismos son quienes adoptan las decisiones de dirección (como se dijo); su relación con la cooperativa se traduce en *actos cooperativos*. La LGC transita en esta dirección, lo cual se puede apreciar en los siguientes pasajes: (i) afirma que la relación del socio con la cooperativa es de carácter societario (art. 99), (ii) distingue entre «*trabajadores en relación de dependencia*» (art. 100) y «*remuneración de los trabajadores socios*» (art. 101), y (iii) si bien dicha remuneración mensual no debe ser inferior a los montos emitidos a nivel general (el «*laudo*», dice la ley) que correspondan a la rama de actividad en que se encuentre cada cooperativa, no tienen el carácter salarial sino que son «*a cuenta de los excedentes*» (art. 101).

Es pertinente también comentar que la expresa previsión de que a todos los trabajadores, «*tengan o no la calidad de socios*» (art. 102), les serán aplicables las normas de protección de la legislación laboral y de la seguridad social (excepto la indemnización por despido), estaría basada en el interés del legislador de que las cooperativas mantengan para sus socios el mismo nivel de beneficios que tienen los trabajadores en general, y, a la vez, estaría indicando que los socios de las cooperativas no son trabajadores asalariados, pues, de lo contrario, no habría tenido necesidad de incluir en la ley tal disposición.

La LGC mantiene lo prescripto en los antecedentes legales en cuanto a permitir que las cooperativas de trabajo tengan personal asalariado, dentro de ciertos límites: hasta un 20% de los socios de la cooperativa (art. 100). También la LGC agrega otras excepciones, por encima de ese porcentaje: contratados para cubrir necesidades cíclicas o actividades de temporada, para cubrir licencias de socios, contratados temporalmente en el marco de políticas públicas de fomento del empleo o de la formación profesional o en virtud de disposiciones del fomento del empleo de las personas con disminuciones físicas o psíquicas, y personas cuya dedicación horaria no exceda las doce horas

semanales. Por cierto, que no hay dudas de que los vínculos «con sus *trabajadores dependientes se rigen por la legislación laboral*», como lo establece la LGC con carácter general (art. 9 último inciso).

En esta clase de cooperativas la contratación de personas asalariadas implica justamente la realización de operaciones con no socios, por lo cual, en caso de obtener excedentes se deberá aplicar la reserva especial vista cuando tratamos el régimen del art. 70.

Esta relativa amplitud para contratar personas asalariadas puede considerarse un riesgo de desvirtuación de las cooperativas, por lo cual, será muy importante el estricto respeto a los límites establecidos, como así también las prácticas en el sentido de permitir que estas personas se vayan convirtiendo en socias de las cooperativas, en cuanto ello sea posible. Es de apuntar que estas personas asalariadas pueden revestir también la calidad de *aspirantes* a socios, la cual sin ser esta una figura prevista en la ley, suele incorporarse en los estatutos de las cooperativas: básicamente se establece que la persona podrá participar de la vida cooperativa (con voz y sin voto) y que luego de un año o 18 meses tendrá el derecho a adquirir la calidad de socia, si el Consejo Directivo la evaluó positivamente. Hoy en día se trata de una reivindicación de la Federación del ramo el darle jerarquía legal a tal instrumento.

Por último, en este capítulo se incorporaron algunas disposiciones tendientes a facilitar los procesos de recuperación de empresas por parte de los trabajadores (empresas de capital que quiebran y que los trabajadores procuran su mantenimiento para conservar los puestos de trabajo), a saber: a) la facultad a la Justicia para designar como depositaria y concederles el uso de las instalaciones a la cooperativa de trabajo «*que se haya constituido con la totalidad o parte del personal*» de la empresa en liquidación (art. 104); y b) la posibilidad de solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la suspensión temporal de los laudos salariales vigentes o la realización de horas solidarias (sin remuneración y sin aportes a la seguridad social), siempre y cuando exista una resolución adoptada por una mayoría especial en la Asamblea General (3/4) (art. 105).

17. Las cooperativas de consumo

La LGC fue muy escueta en relación con las *cooperativas de consumo* estableciendo solamente que son «*aquellas que tienen por objeto satisfacer las necesidades de consumo de bienes y servicios de sus socios, pudiendo realizar para ello todo tipo de actos y contratos*» (art. 106). En este tipo de cooperativas solo cabe la opción de que sean

de responsabilidad limitada, es decir, se excluye la alternativa de la responsabilidad suplementada (art. 107).

No debe llamar la atención que para este tipo de cooperativas —así como para otras— se hayan establecido muy escasas normas, porque, en definitiva, no tiene peculiaridades que requieran una regulación más allá de lo prescripto en la Parte General. Por ello, en todo lo atinente a la constitución, a los socios, a la organización y administración, al régimen económico-patrimonial, a las posibles asociaciones, fusiones, incorporaciones, secciones, otras modalidades de colaboración, disolución, liquidación, control estatal, etc., se debe estar al articulado de dicha parte general.

Las cooperativas de consumo, en definitiva, suministran bienes y servicios a sus socios, eliminando la intermediación y procurando las condiciones más ventajosas en cuanto a calidad, costo y entrega. Durante varias décadas en Uruguay estas cooperativas tuvieron un gran desarrollo, aunque en los últimos 30 o 40 años han sentido fuertemente el impacto de la competencia de las «nuevas formas» de consumo y medios de pago (shopping center, grandes superficies, compras por internet, tarjetas de crédito y débito, etc.)

Asimismo, es de señalar que, dada la amplia definición legal, esta clase de cooperativas pueden estar conformadas por personas cuyo interés sea la adquisición de bienes de consumo familiar, o por pequeños y medianos empresarios, o profesionales, que se unan con el fin de adquirir herramientas o materias primas para desarrollar sus actividades profesionales o productivas.

18. Las cooperativas agrarias

Las cooperativas agrarias son aquellas *«que tienen por objeto efectuar o facilitar todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, clasificación, elaboración, comercialización, importación o exportación de productos provenientes de la actividad agraria en sus diversas formas, realizada en común o individualmente por sus miembros»* (art. 108).

En este caso se realiza una descripción de las actividades que pueden realizar para cumplir con su objeto social (art. 109). Por ejemplo: *«la adquisición, importación y empleo de máquinas, instrumentos y demás insumos necesarios para la explotación agraria», «todos los actos de administración y disposición necesarios para cumplir con sus fines específicos»*. Este tipo de agregados denota el tránsito desde un conjunto de leyes particulares a una ley general, y los «arrastres» que se

traen de las primeras. Estrictamente, no serían necesarias estas prescripciones, por cuanto son actividades que están implícitamente incluidas dentro de las necesarias para poder cumplir con el objeto social.

Otras de las actividades previstas es la de «*Gestionar y administrar, a favor de sus socios, créditos de organismos nacionales, extranjeros e internacionales*» (también contenida en el art. 109). En este caso también podría decirse lo mismo que para las anteriores, pero es de reconocer por más que esta actividad parece asemejarse a las tareas de una cooperativa de ahorro y crédito, en tanto se limite a lo establecido no sería necesario la creación de una sección específica de las previstas en el art. 91.

Una condición fundamental para ser socio en estas cooperativas es la de «*realizar la actividad agraria que requieran los estatutos*» (art. 110).

Otras particularidades de las cooperativas agrarias son: la posibilidad de prever en los estatutos el procedimiento para convertir las deudas de los socios en títulos ejecutivos, lo que permite a la cooperativa la vía del juicio ejecutivo en caso de incumplimiento (se trata de un procedimiento más rápido que el juicio ordinario) (art. 112); también el estatuto podrá prever la obligación del envío total o parcial de la producción a la cooperativa, a efectos de su comercialización (art. 113); y, finalmente, la cooperativa podrá ser de responsabilidad limitada o suplementada, pero en este último caso no rige el límite de 20 veces el capital integrado, previsto en el art. 20 de la ley (art. 115).

19. Las cooperativas de vivienda

Se trata de la clase que tiene más particularidades, por eso su capítulo es el más extenso: 44 artículos. Asimismo, constituye un modelo de cooperativismo muy innovador y que ha sido objeto de estudio en varios países (Nahoum, Benjamín, 2008:20). A su vez, dado que el tratamiento de algunos de sus elementos están dispersos en el capítulo, no haremos una exposición tan lineal, sino que recurriremos más bien a agrupamientos temáticos.

Se definen como las cooperativas «*que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda*» (art. 117). Los «*servicios complementarios*» en la práctica se concretan en escuelas, policlínicas, centros sociales y deportivos, bibliotecas, centros de actividades para personas de la tercera edad, etc.

Este capítulo agrega a los principios cooperativos universales (recogidos en el art. 7, como se dijo) dos más: a) que el suministro de vivienda deber ser al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa, y b) que los excedentes, si los hubiese, no pueden ser repartidos, sino que deberán ser capitalizados (art. 119). Esta disposición incluye desde el año 2019 (ultima redacción dada por ley 19.837) algo muy innovador: la posibilidad de que en estas cooperativas exista la «cotitularidad», esto es, la participación social podrá ser compartida (incluso con derecho a voto) por ambas personas integrantes de una pareja (matrimonio o concubinato reconocido judicialmente o no); esto encuentra claramente su fundamento en la equidad de género.

La ley prevé tres clasificaciones diferentes en este capítulo, las que se describen seguidamente.

Matrices y Unidades: Las *cooperativas matrices* son «aquellas que reciben en forma abierta la inscripción de socios mediante un compromiso de aportes sistemáticos de ahorro y con la finalidad de asistirlos en la organización de unidades cooperativas de vivienda» (art. 148). Hoy en día casi no se utiliza esta modalidad. Las *unidades cooperativas de vivienda* son las que tienen por finalidad proporcionar directamente viviendas y servicios complementarios en un terreno determinado (art. 127).

Las dos clasificaciones que siguen corresponden a las *unidades cooperativas de vivienda*. A su vez, se combinan (o aplican) conjuntamente en cada cooperativa.

Usuarios y Propietarios: Esta clasificación refiere a la forma de vinculación de los socios con las viviendas y da cuenta de dos modalidades: las *cooperativas de usuarios*, es decir, las que atribuyen a los socios el derecho de uso y goce (art. 129), manteniendo la cooperativa la propiedad de las viviendas; y las *cooperativas de propietarios*, o sea, las que atribuyen a los socios la propiedad individual sobre las viviendas, en el marco del conocido como régimen de propiedad horizontal (art. 130).

Por su parte, las de *propietarios* se pueden, a su vez, subdividir en «de entrega inmediata» y «de entrega diferida» (art. 146). Las primeras son las que en forma «inmediata» a la construcción y adjudicación de las viviendas se procede al traspaso de la propiedad a los socios y se otorga, simultáneamente, la novación por cambio de deudor del préstamo hipotecario, es decir, el socio asume directa y personalmente la deuda que la cooperativa contrajo para la construcción, en la cuota parte correspondiente a su vivienda, y se retira la cooperativa de la relación crediticia. Las segundas son aquellas en que la cooperativa retiene la propiedad de las viviendas, difiriendo su traspaso a los socios hasta

la finalización del préstamo hipotecario; mientras tanto, la relación del socio con la cooperativa se rige por el régimen correspondiente a las de usuarios.

De Ayuda Mutua y de Ahorro Previo: Este criterio de clasificación refiere a la forma en que el socio realiza el aporte inicial a su cooperativa, a fin de construir las viviendas. Las primeras son aquellas en las que los socios (o integrantes de su núcleo familiar) cumplen horas de trabajo comunitariamente (*ayuda mutua*) y bajo la dirección técnica de la cooperativa, para la construcción del complejo de viviendas, sin conocer de antemano cuál de ellas le será adjudicada. Las horas de trabajos son valuadas en Unidades Reajustables (unidad de medida actualizable por el Índice Medio de Salarios), y con ese valor pasan a formar parte del capital social que las personas integran en la cooperativa. Esa cantidad de horas debe ser equivalente, por lo menos, al 15% del total del costo de construcción de las viviendas (valor de tasación, dice la ley). En cambio, en la segunda modalidad, las horas de trabajo son sustituidas por el *ahorro previo* de cada socio, el que también debe ser equivalente por lo menos al 15% e integra el capital social.

Ahora bien, en adelante se hará referencia a características más que nada de cooperativas de usuarios, más que nada porque el legislador se concentró en la regulación de este régimen, lo cual resulta lógico por cuanto en las cooperativas de propietarios (que solo cuentan con dos artículos específicos: 146 y 147) desde que se le asigna la propiedad individual a cada uno de los socios, rige el régimen general de propiedad horizontal, el cual tiene una profusa regulación en el Derecho Común. De todos modos, es de señalar que los operadores jurídicos han encontrado algunas dificultades por la escasa regulación en relación con este proceso de pasaje a propiedad horizontal.

La participación social en una cooperativa de vivienda de usuarios confiere como uno de los derechos principales el uso y goce de una de las viviendas de la cooperativa. La adjudicación del uso y goce sobre determinada vivienda se instrumenta en el denominado «documento de uso y goce», donde se dejan asentados las principales obligaciones y derechos tanto del socio como de la cooperativa (art. 135). El socio está obligado a destinar la respectiva vivienda para residencia propia y de su familia, no pudiendo arrendarla ni cederla (art. 136).

Las causas para el retiro del socio (por acto *entre vivos*) son las comunes: renuncia o exclusión. En ambos casos el socio debe entregar la vivienda en un plazo de 90 días desde el siguiente al de la resolución, y la cooperativa dispondrá de un plazo de 12 meses, desde la restitución de la vivienda, para hacer efectivo el pago del 50% del monto del reintegro que le corresponda al socio, y el restante 50% deberá hacerlo

efectivo en forma posterior a que sea designado el nuevo socio que lo sustituya, pero no más tarde de 48 meses desde la restitución de la vivienda (art. 137).

En caso de que el retiro sea por renuncia, el socio tiene derecho al reintegro equivalente al valor de tasación de sus partes sociales, menos las deudas que corresponda deducir y menos un 10% del valor resultante. En caso en que el retiro no se considere justificado la deducción alcanzará al 25% del valor resultante. Todo lo antedicho dentro del plazo de 10 años de adjudicada la vivienda; en cambio, los retiros posteriores a los diez años de adjudicación de la vivienda, no podrán considerarse no justificados (art. 138).

En el caso de exclusión del socio y de resistencia o demora en entregar la vivienda, se establecen dos procedimientos diferentes: a) en el periodo que va desde el ingreso hasta la adjudicación de la vivienda habrá un procedimiento interno (art. 140 literal A); y b) en el caso en que haya sido adjudicada la vivienda se tratará de un proceso judicial (art. 140 literal B), y en este caso se podrá hacer un abatimiento en los reintegros al socio de entre el 50% y el 75%, si así estuviere establecido en el estatuto (art. 140 literal B).

En caso de fallecimiento del socio los herederos podrán optar entre (a) continuar con la participación social (y el uso y goce de la vivienda), en cuyo caso deberán designar a uno de ellos como socio titular, o (b) por retirarse de la cooperativa recibiendo el valor de las partes sociales.

Y en caso de disolución de matrimonio o unión concubinaria reconocida judicialmente, tendrá preferencia para continuar en el uso y goce aquel cónyuge o concubino/a que conserve la tenencia de los hijos, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren (art. 141). La última redacción de esta norma (por ley del año 2019) incluyó también la preferencia a favor de la persona que hubiera sido objeto de violencia de género por parte de su pareja.

La cooperativa tiene como principales obligaciones: construir las viviendas, poner a los socios en posesión material de las mismas, defenderlos en caso de perturbaciones de terceros y pagar los préstamos, intereses, contribuciones, reparaciones y demás obligaciones y servicios comunes (art. 143). La cooperativa deberá hacerse cargo de las reparaciones que deriven del uso normal de la vivienda y no se produzcan por culpa del usuario, durante los cinco primeros años (art. 144). Para regular las relaciones entre la cooperativa y los socios (usuarios) se deben aplicar, en todo lo que no se oponga a la LGC, las disposiciones del Código Civil relativas al arrendamiento (art. 145).

Como particularidades relativas a la organización y administración deben apuntarse las siguientes: (i) las elecciones de miembros del Con-

sejo Directivo y de la Comisión Fiscal se deberán hacer siempre por votación secreta y obligatoria, y, si se utiliza el sistema de listas, debe aplicarse el criterio de representación proporcional; (ii) el carácter honorario de los integrantes de los órganos sociales, o sea, a diferencia de las demás cooperativas los directivos no pueden tener compensación; (iii) la posibilidad de que en representación del socio actué un integrante del núcleo familiar en los órganos sociales; (iv) los socios pueden estar representados en las asambleas por otro socio (idem a la parte general), y también por un integrante del núcleo familiar (arts. 120 y 121); (v) las cooperativas cuyo número de socios sea inferior a 20 pueden reducir sus órganos a la Asamblea General y al Consejo Directivo y, en tal caso, las funciones de la Comisión Fiscal y de la Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa serán desempeñadas por la propia Asamblea General (art. 132).

En cuanto a los aspectos patrimoniales, es de destacar que el capital social integrado por los socios (partes sociales) se debe registrar en unidades reajustables, esto permite su permanente actualización, y cada parte social no puede ser inferior a dos unidades reajustables. La cooperativa podrá exigir también el pago de cuotas de administración, de mantenimiento y servicios comunes, no integrando estas el capital social y, por ende, no serán reintegrables al socio en caso de retiro (arts. 123, 139 y 142).

Finalmente, la LGC prevé la existencia de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) deben «proporcionar al costo servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas ... pudiendo también incluir los servicios técnicos de proyecto y dirección de obras» (art. 156). Deben tener personalidad jurídica, constituyéndose bajo una modalidad societaria, cooperativa o asociativa (art. 157), y no pueden distribuir excedentes si los obtuvieran (art. 160). El costo de los servicios de los Institutos no puede superar, en ningún caso, el 10% del valor total de las obras (art. 159).

20. Las cooperativas de ahorro y crédito

Las *cooperativas de ahorro y crédito* (en adelante CAyC) son las que «*tienen por objeto promover el ahorro de sus socios y proporcionarles créditos y otros servicios financieros*» (art. 162). Se dividen en dos subclases: *de intermediación financiera* y *de capitalización*. Las primeras son aquellas que pueden tener dicha actividad, por ende, estarán comprendidas en el ámbito de la ley de intermediación financiera y controladas por el Banco Central del Uruguay (BCU). Las segundas tienen por objeto

principal operar con los aportes sistemáticos (de capital) de sus socios, no pudiendo recibir depósitos bancarios de sus socios ni de terceros, y no están sometidas al control del BCU (art. 163), sino al de la Auditoría Interna de la Nación (como se verá más adelante, con carácter general).

En caso en que las CAyC emitan participaciones subordinadas o participaciones con interés (recuérdese que son instrumentos financieros para captar inversiones, ya visto en la Parte General), tales recursos formarán parte del «*patrimonio esencial y contable de la cooperativa*» (art. 164). Esta disposición denota el especial interés de reafirmar la calificación jurídico-contable de estos instrumentos, especialmente por la particular relevancia que tienen en este tipo de cooperativas las exigencias mínimas patrimoniales y, además, porque con antelación a la LGC fue muy discutida su naturaleza.³ Hoy en día algunas CAyC emiten participaciones, pero de forma poco significativa.

La Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero (RNRCSF), que dicta el BCU contiene una profusa regulación administrativa, dentro de lo cual prevé la existencia de dos categorías de licencias para las cooperativas de intermediación financiera; por un lado, las de *plena operatoria bancaria* y, por otro, las de *operatoria restringida*. Asimismo, en la RNRCSF está prevista la categoría de *empresas administradoras de crédito*, tratándose de aquellas entidades que —sin practicar intermediación financiera— operan con tarjetas de crédito o con el sistema de órdenes de compras. En tal caso, independientemente de su forma jurídica, sus actividades deben someterse al control y requisitos del BCU; por ello, algunas cooperativas están comprendidas en esta categoría.

Por otro lado, en este capítulo de la LGC se incluyen una serie de disposiciones que tienen la finalidad de dotar de sanidad al sistema cooperativo de ahorro y crédito. En las cooperativas de capitalización «*ningún socio a título individual o conjuntamente con su grupo económico o familiar, podrá ser titular de más de un 10% (diez por ciento) de las partes sociales de la cooperativa. En el caso de socios que sean cooperativa u otra persona jurídica sin fines de lucro, ese porcentaje podrá alcanzar un máximo de un 15% (quince por ciento)*» (art. 165 núm. 2).

En cuanto a la obtención de fondos (pasivos financieros) para ampliar sus operaciones, las cooperativas de capitalización deberán ope-

³ Antes de la LGC las cooperativas podían emitir «*acciones con interés*». Se trataba de una figura prevista en un decreto del año 1948, con muy escasa regulación y que el BCU no aceptaba para el cálculo de la Responsabilidad Patrimonial Neta (RPN) en las cooperativas de ahorro y crédito.

rar dentro de este elenco: «A) *Instituciones supervisadas por el Banco Central del Uruguay*. B) *Instituciones pertenecientes al movimiento cooperativo nacional o internacional*. C) *Bancos estatales o instituciones sin fines de lucro*. D) *El Estado*. E) *La Corporación Nacional para el Desarrollo*. F) *Organismos Internacionales*. G) *Fideicomisos financieros o de garantía administrados por fiduciarios de reconocida solvencia técnica a juicio de la Auditoría Interna de la Nación*» (art. 165 num. 3). También se establece que la AIN «*podrá considerar otra fuente de financiamiento*».

También se establecieron límites para el otorgamiento de los créditos (préstamos): a) en las cooperativas de capitalización el monto de los créditos que se otorgue a cada socio individualmente o a su grupo económico o familiar, no puede exceder «*el equivalente al 10% (diez por ciento) del patrimonio de la entidad. Tratándose de socios que sean cooperativa y otras personas jurídicas sin fines de lucro, se podrá alcanzar un máximo del 15% (quince por ciento)*»; y b) en las cooperativas de intermediación financiera se estará a los límites que determine la normativa del BCU.

En cuanto al funcionamiento de las asambleas generales se establece un quórum mínimo (más riguroso que en la Parte General) «*de un número de socios no inferior al 10% (diez por ciento) de los socios activos*» en primera convocatoria y el «*5% (cinco por ciento) de los mismos o treinta socios activos (el menor de ambos) en segunda convocatoria*». Si se tratase de asamblea de delegados (posibilidad prevista en la ley para todos los tipos de cooperativas) «*deberán constituirse con no menos de cincuenta delegados y su quórum mínimo será del 50%*».

El incumplimiento tanto de los requerimientos antes mencionados como de los principios cooperativos, puede ameritar la «*pérdida del derecho a gozar de las exoneraciones tributarias y del derecho de retención, según la gravedad del incumplimiento ... y sin perjuicio de la posibilidad sustancial y temporal de subsanación*» (art. 166).

21. Las cooperativas de seguros

La LGC reguló en un solo artículo a las cooperativas de seguros, el que contiene su definición y una reafirmación que podría verse un tanto ociosa en cuanto a la legislación aplicable, aunque también puede entenderse como una reafirmación necesaria. En efecto, se consigna que son aquellas que «*tienen por objeto la actividad aseguradora y reaseguradora en cualquiera de sus ramas*», y luego se agrega que

«se registrarán por lo dispuesto en esta ley y por la normativa pertinente en materia de seguros» (art. 170).

El monopolio estatal de la actividad aseguradora fue eliminado en 1993 (ley 16.423) y desde entonces en adelante existe una regulación y supervisión por parte de la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU. La normativa está contenida en la Recopilación de Normas de Seguros y Reaseguros (RCSR), en la que se encuentran regulados, con exhaustividad, todos los aspectos de los tres grandes grupos en que se divide la actividad: a) seguros de vida o de personas; b) seguros previsionales; y c) seguros generales o patrimoniales, subdivididos en las siguientes ramas: incendio, vehículos automotores y remolcados, robos y riesgos similares, responsabilidad civil, caución, transporte y otros. Asimismo, la actividad cuenta con la moderna ley de seguros N.º 19.678 (de 2018) que regula lo concerniente a los contratos de seguros, a los reaseguros y al mercado del ramo.

En ese marco es que deben operar las cooperativas y también las mutuas de seguros. De estas últimas operan unas cuantas, sobre todo en el ramo de automotores, y existe una cooperativa de segundo grado que, siendo propiedad de varias cooperativas uruguayas de primer grado y contando con la participación de dos cooperativas del exterior, tiene operaciones en casi todas las ramas.

22. Las cooperativas de garantía recíproca

También en este caso la LGC destinó un solo artículo, en el que se define a estas cooperativas como «*las que tienen por objeto la prestación de servicios de garantía o aval o fianza para respaldar operaciones de sus miembros, pudiendo brindar también servicios de asesoramiento*» (art. 171).

El servicio de este tipo de cooperativas se vincula a la necesidad de pequeños y medianos empresarios (personas jurídicas o físicas), que no cuenten con patrimonio suficiente o bienes que les sirvan como garantías (reales o personales) de las obligaciones por los créditos que contraigan. Se trata de una modalidad muy poco desarrollada en nuestro medio, y habiendo funcionado una cooperativa en este ramo al día de hoy no opera ninguna. La actividad de garantías recíprocas encuentra regulación general en la ley 17.243 (de 2000) y modificativas.

23. Las cooperativas sociales

Se definen como «*aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social*» (art. 172).

Por su parte, el decreto 183/018 establece los factores que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) debe ponderar para la determinación de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria).

Se trata, pues, de un subtipo de cooperativa de trabajo (suministran un puesto de trabajo), por lo que se le aplican las disposiciones de estas (art. 173) en todo lo que no esté específicamente regulado en su capítulo, y sin perjuicio de la Parte General de la Ley, por cierto.

Las cooperativas sociales serán autorizadas (en forma previa a su inscripción en el Registro de Personas Jurídicas) y controladas por el MIDES. No obstante, la AIN podrá establecer criterios técnicos de control y, si aquel lo solicita, podrá ejercer funciones de fiscalización (art. 211).

Como en todas las clases de cooperativas podrá haber socios mayores de edad, menores e incapaces, y en los últimos dos casos no se requiere autorización alguna. La administración y representación debe ser ejercida por los mayores de edad, salvo que la cantidad de socios mayores no sea suficiente en cuyo caso sí podrá ser ejercida por menores o incapaces, quienes deberán hacerlo por medio de sus representantes legales (art. 175).

Las cooperativas sociales se han desarrollado, en los últimos años, en diversos países, particularmente en áreas donde el llamado Estado de Bienestar se ha contraído. Se conocen dos tipos de cooperativas sociales, que en general se identifican con las denominaciones de *cooperativas de iniciativa social* y *cooperativas de inserción social*. Las primeras nuclea a técnicos especializados en servicios sociales (salud, educación, cuidado de personas, etc.) y se dedican a servir a grupos de personas a los que se pretende promover. Las segundas tienen el objetivo de incluir, por medio del trabajo asociado, sobre todo a personas pertenecientes a grupos vulnerables o desprotegidos. En la LGC solo se previó la segunda modalidad.

La LGC establece los siguientes requisitos (particularidades) para ser calificada como cooperativa social: (i) el estatuto debe establecer la irrepartibilidad de los excedentes, los que deben destinarse a crear reservas; (ii) todos los cargos directivos deben ser gratuitos; (iii) la retribución de sus socios no puede superar las correspondientes a su rama de actividad; (iv) un mínimo de 75% de los socios deben pertenecer a sectores en situación de vulnerabilidad (art. 174).

En cuanto a los elementos de promoción y apoyo se previeron los siguientes: (i) los socios serán capacitados en los principios cooperativos, en los aspectos propios de la actividad que desarrollen y se les brindará asistencia técnica para la gestión para garantizar su viabilidad; (ii) se les declara de interés general y exonera en forma genérica de tributos, incluyendo los aportes patronales y el Fonasa; (iii) se les facilita la contratación de estas cooperativas por parte de la Administración Pública, pudiendo esta contratar en forma directa con estas cooperativas hasta el monto de la licitación abreviada (arts. 177, 178 y 179).

24. Las cooperativas de artistas y oficios conexos

Se les define como «*aquellas cooperativas de trabajo constituidas por personas físicas calificadas como artistas, intérpretes o ejecutantes, así como por aquellas que desarrollen actividades u oficios conexos a las mismas*» (art. 180). Se trata de otra subclase de cooperativa de trabajo (suministra puestos de trabajo), cuya particularidad es la calificación de sus integrantes. No estaban previstas en el proyecto de ley, pero una coyuntura particular llevó a su incorporación a último momento. Por aquella época se estaba en la búsqueda de una solución para el problema de la aportación a la seguridad social de estos trabajadores. En paralelo se trataba en el Parlamento un proyecto de ley denominado «*Estatuto del Artista y Oficios Conexos*», el cual se aprobó como ley N.º 18.384 y se consideró pertinente crear una clase de cooperativa específica.

Ambas leyes hoy en día se complementan, pues para determinar quienes pueden integrar este tipo de cooperativas se debe recurrir a la definición de «*artista, intérprete o ejecutante*» que surge de la precita ley 18.384; quienes, además, deben estar inscriptos en el Registro Nacional de Artistas y Actividades Conexas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Como en las demás cooperativas de trabajo, el régimen de trabajo será acordado entre los socios, con la salvedad de que «*en caso de ausencia de acuerdo se regirá por los usos y costumbres*» (art. 182). Es

dable de señalar que, conforme con el inc. 2.º del art. 9.º del Código Civil, «*La costumbre no constituye derecho, sino en los casos en que la Ley se remite a ella*»; y este sería, precisamente, un caso en que la norma, por excepción, le atribuye naturaleza de fuente de derecho a la costumbre (Reyes Lavega *et al.*, 2011: 372).

Un aspecto que vino a dejar claro la ley es lo relativo a la seguridad social en tanto estableció que «*los socios aportarán por los períodos efectivos de actividad y en base a las remuneraciones realmente percibidas*» (art. 183), habiendo sido esta una de las razones de la creación de este tipo de cooperativas.

25. La promoción del cooperativismo

El Título III de la LGC contiene un conjunto de disposiciones que regulan todo lo relativo a la promoción de las cooperativas y al control estatal de las mismas. En el primer campo la gran innovación fue la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO), bajo la forma de persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado) y vinculándose al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de «*promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país*» (art. 186). De esta forma se le da una determinada unidad a la promoción del cooperativismo en todas sus ramas, y sin duda también le genera una mayor visibilidad dentro del esquema institucional público.

Dicho Instituto se inserta en un marco declarativo/programático netamente favorable para estas formas de organización. En efecto, la LGC determina (art. 185) que: «*El Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general, facilitará el acceso a fuentes de financiamiento públicas y privadas y brindará el apoyo de sus diferentes Ministerios y áreas en todo programa que sea compatible con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo*»

En concordancia con lo anterior, la ley (art. 187) ha determinado objetivos muy importantes para el INACOO, a saber: (1) proponer políticas públicas y sectoriales y asesorar preceptivamente a los poderes públicos en la materia cooperativa, (2) formular los planes de desarrollo cooperativo a nivel nacional y realizar las evaluaciones de los resultados obtenidos de su aplicación, (3) coordinar la formulación, articulación y ejecución de los programas del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, con los de las unidades ejecutoras de los diferentes Ministerios

y Entidades Públicas que tengan alcance y/o incidencia sobre el sector, (4) preparar, organizar y administrar programas, recursos e instrumentos a dichos fines, (5) promover la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles de la educación pública y privada, (6) crear un sistema nacional de información sobre el sector, (7) 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, y (8) promover procesos integradores entre las cooperativas y con sus organizaciones superiores.

En cuanto a su forma de organización y administración se ha establecido una estructura compuesta por los siguientes órganos (arts. 193 y 194): (1) un Directorio con 5 integrantes, todos nombrados por el Poder Ejecutivo, representando tres de ellos a dicho Poder y los dos restantes al movimiento cooperativo (a propuesta de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas —CUDECOOP—), con una duración de dos años cada mandato y pudiendo ser reelectos por dos periodos más, (2) un Consejo Consultivo integrado por representantes de todas las clases de cooperativas, de la Universidad de la República y de la Enseñanza Pública (ANEP), y (3) un Director Ejecutivo designado por el Directorio. La ley presenta también una clara descripción de las funciones y atribuciones de los mencionados órganos (arts. 195 a 201).

A fin del cumplimiento de sus cometidos la LGC determina un sistema mixto de fuentes de recursos (art. 202 a 208): por un lado, fondos presupuestales del Estado (los que deben determinarse en las leyes de presupuesto nacional), y, por otro lado, los recursos provenientes de la «*Prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa*» (lo que se suele denominarse un *para tributo*, por ser una persona paraestatal el sujeto activo de la relación), la que deben pagar las cooperativas. La tasa (o alícuota) de la prestación es del 0,15% (cero con quince por ciento) sobre el volumen de actividad, con un tope máximo de 200.000 unidades indexadas por cooperativa. En el caso de las cooperativas de vivienda el monto imponible se relaciona con su cantidad de socios y aplicándose una escala determinada por el MVOT. Asimismo, se establecieron una serie de exoneraciones (cooperativas sociales, aquellas cuyos ingresos no superen determinado monto establecido en la ley, cooperativas provenientes de empresas recuperadas por cierto plazo, cooperativas de segundo o ulterior grado con actividad gremial). El Instituto emite, para las cooperativas que estén al día con el pago de la prestación, un certificado de cumplimiento, de exhibición obligatoria para la realización de trámites ante la AIN. Adicionalmente, puede el Instituto recibir recursos de donaciones, de la

cooperación internacional, de los sobrantes de las cooperativas que se liquiden y de otras fuentes legítimas.

Los recursos del Instituto se deben agrupar y administrar en dos grandes cuentas o fondos: el Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) que tiene por destino proyectos de inversión para la viabilidad y desarrollo de cooperativas, y el Fondo de Fomento del Cooperativismo (FOMCOOP), cuya finalidad es financiar proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión (arts. 209 y 210).

Siguiendo regulaciones similares para casi toda esta clase de personas jurídicas, se le exonera al Instituto de toda clase de tributos (con excepción del Fonasa y aportes jubilatorios patronales), se establece la calidad de inembargables de sus bienes y se les otorga a sus créditos el privilegio del numeral 6 del Código de Comercio, o sea, tal como tiene el Estado de los provenientes de los impuestos públicos o municipales (art. 190).

Finalmente, corresponde señalar que el accionar del Instituto está sometido al doble control de la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y del Tribunal de Cuentas de la República (TCR) (arts. 191 y 203), y quedó establecido un determinado procedimiento para la interposición de recursos (impugnaciones) contra sus resoluciones (art. 192).

26. El control estatal

En general, se fundamenta la necesidad de un control estatal o control público de las diversas clases de cooperativas, en función de que son entidades favorecidas y/o apoyadas por el Estado, sea por políticas públicas específicas, por programas especiales de crédito u otro tipo, por políticas fiscales, o por otros mecanismos. A la vez, los sistemas de control pueden ser: (i) totalmente estatal, (ii) mixto: estatal y privado, y (iii) de autocontrol, o sea, del propio sector cooperativo. A su vez, pueden ser de diferentes grados de intensidad. Ciertamente que mucho dependerá de cada Estado y también de los modelos que aplique cada gobierno (prescindente, promotor o intervencionista).

En el caso de Uruguay se fue generando a través de los años un importante sistema de control estatal del funcionamiento de las cooperativas. Con antelación a la LGC el control estaba disperso en diversos organismos públicos (según la rama del cooperativismo), y se aplicaba con distinto grado de intensidad. En la nueva ley (art. 211) se instaura un sistema de control concentrado en la **Auditoría Interna de la Nación (AIN)** —perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas— la

que tiene una División especializada en la materia. Así pues, luego de obtenida la personalidad jurídica las cooperativas deben inscribirse en la AIN. Solamente quedan fuera del control de la AIN las cooperativas sociales, cuyo control está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y las cooperativas de vivienda que si bien se había establecido un control compartido entre la AIN y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), posteriores modificaciones de la LGC lo concentraron en este último.

Los tres organismos de control tienen una serie de atribuciones establecidas en la LGC (art. 212) que refieren a: convocar a las cooperativas a inscribirse dentro de cierto plazo, controlar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias, fiscalizar las Asambleas de las cooperativas y los libros sociales, auditar y visar los estados contables, fijar los planes de cuenta, realizar fiscalizaciones de oficio o a solicitud de la comisión fiscal o de un 10% de los socios de las cooperativas, y expedir el certificado de situación regular de cumplimiento de obligaciones. Podrán asimismo solicitar a la Justicia lo siguiente: la suspensión de las resoluciones de los órganos sociales contrarias a Derecho, la intervención judicial o la disolución y liquidación. También tienen atribuciones para aplicar sanciones administrativas de observación, apercibimiento con publicación, multa e inhabilitación del régimen de retenciones a las cooperativas.

El Decreto reglamentario 183/018 contiene una serie de disposiciones complementarias de la ley (arts. 108 a 120), que esclarecen las tareas de los órganos de control. Y esto sin perjuicio de otras regulaciones del Decreto sobre cuestiones sustanciales que también coadyuvan al control, sobre las asambleas, libros sociales, régimen económico financiero, etc.

En la última redacción dada al art. 213 de la LGC (por ley 19.924 de 2020) se incluyó la facultad para la autoridad de control de *«autorizar a las cooperativas de acuerdo a las características y volumen de la operativa a prescindir de una o más obligaciones previstas en el presente artículo y/o a establecer un sistema de fiscalización simplificada.»* Hasta el momento no conocemos que se hay hecho uso de esta potestad.

Otras clases de controles que corresponden mencionar son aquellos que debe realizar la Corte Electoral en las elecciones de aquellas cooperativas que tienen la facultad legal para retener de los salarios y pasividades de sus socios los aportes de capital, cuotas periódicas o costos por servicios utilizados) básicamente se trata de las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo).

27. De las disposiciones especiales y transitorias

Como se dijo supra, el Título IV de la LGC tiene por finalidad facilitar el pasaje del anterior al nuevo régimen jurídico de las cooperativas y regula los siguientes aspectos: la creación de una Sección Especial de Cooperativas en el Registro de Personas Jurídicas (art. 215); el mantenimiento de los regímenes por medio de los cuales, algunas clases de cooperativas (ahorro y crédito, de consumo, de vivienda), pueden ordenar a los organismos o empresas públicas o privadas las retenciones de los haberes o pasividades de las cuotas o aportes a los que se obligan sus socios (art. 217); la permanencia del régimen tributario (art. 218); la facultad de transformación en cooperativas para aquellas federaciones de cooperativas que aún no revestían esa forma (art. 219); la incorporación de la enseñanza del cooperativo en los programas de estudio de los diferentes niveles de la Enseñanza (art. 220); las disposiciones necesarias para facilitar la adaptación de las cooperativas al nuevo régimen legal, especialmente en relación con la reforma de sus estatutos (art. 221 y 222); el mantenimiento del régimen especial para CONAPROLE (art. 223); y la mención de las normas legales que se derogaron expresamente (art. 224).

28. Reflexión final

El régimen jurídico unificado contenido en la LGC del año 2008 facilita y favorece el desarrollo del cooperativismo, por cuanto es indudable que al poseer todas las diversas clases de cooperativas un conjunto de factores comunes, basados en principios hoy por hoy universales, nada mejor que su regulación sea uniforme. Eso también facilita las relaciones jurídicas de las cooperativas con terceros, sea con personas privadas o públicas, dando mayor credibilidad al sector y seguridad jurídica.

De todos modos, como es innegable que también las diversas clases de cooperativas tienen algunas diferencias entre sí, es un gran desafío para los diversos actores proponer y legislar recogiendo las particularidades sin afectar aquellos elementos comunes.

Bibliografía citada

- CRACOGNA, Dante, «Problemas actuales del Derecho Cooperativo», Intercoop, Buenos Aires, 1992, págs. 30 y 165
- CORBELLA, Carlos, «Los actos cooperativos», Intercoop, Buenos Aires, 1985, pág. 18
- NAHOUM, Benjamin, «Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas.» Intendencia de Montevideo y Junta de Andalucía, Montevideo, 2008, pág. 20
- PASTORINO, Jorge, «Teoría del acto cooperativo», Intercoop, Buenos Aires, pág. 33
- RIPPE, Siegbert, «Innovaciones introducidas en la legislación cooperativa de Uruguay por la ley general de cooperativas», Boletín de la AIDC, Bilbao, Año 2009. pág. 40
- REYES LAVEGA, Sergio; LAMENZA, Alfredo S.; GUTIERREZ, Danilo; MACHADO, Jorge; «Derecho Cooperativo Uruguayo», FCU, Montevideo, Año 2011, págs. 149, 217 y 317
- TORRES Y TORRES LARA, Carlos, Efectos del acto cooperativo en Derecho Cooperativo, OCA, Bogotá, 1993, pág. 20

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 INACOOOP.

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 INACOOOP 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 INACOO

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-INACOO) 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 (INCUBACOOP). 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 INACOO 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 INACOO, 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. INACOO 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 INACOO 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 INACOO. 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 INACOO 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 INACOO 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.

Las cooperativas y la negociación colectiva en Uruguay

Dr. Pablo Guerra

Instituto de Sociología Jurídica
Facultad de Derecho, Universidad de la República
(Montevideo – Uruguay)
pablo.guerra@fder.edu.uy

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2673>

Recibido: 3 de noviembre de 2022

Aceptado: 12 de enero de 2023

Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Introducción.—2. Particularidades de la negociación colectiva en Uruguay.—3. Las cooperativas y las relaciones laborales.—4. La relación del movimiento cooperativo con los otros actores del sistema: sindicatos y cámaras empresariales.—5. La diversidad de estrategias en el sector cooperativo: opinión de los actores.—6. Conclusiones.—7. Referencias Bibliográficas.

Resumen: En este artículo describiremos las principales características del sistema de relaciones laborales y de cómo el sector cooperativo se inserta en él, particularmente en materia de Consejos de Salarios, esto es, el principal mecanismo de negociación colectiva establecido en el país a partir del año 1943 y que obliga al binomio capital-trabajo a participar de la negociación salarial junto al Estado.

Una de las premisas que estaremos manejando desde el punto de vista conceptual, es que esta negociación de carácter tripartito tiene su explicación y origen en el marco de los normales conflictos gestados entre empleadores (empresas de capital) y trabajadores (organizados vía sindical). Tal diseño no fue pensado para el sector de la economía social y solidaria de tal manera que difícilmente pueda desarrollarse su identidad específica si debe elegir participar junto a las Cámaras Empresariales o a los Sindicatos. Esto nos lleva a analizar las posibilidades de una vía cuatripartita en la que la identidad del sector se exprese por medio de una estrategia de participación más acorde a un formato empresarial alternativo.

Palabras clave: Cooperativas, Negociación Colectiva, Relaciones Laborales, Uruguay.

Abstract: In this article we will describe the main characteristics of the labor relations system and how the cooperative sector is inserted, particularly in terms of Salary Councils, that is, the main collective bargaining mechanism established in the country as of 1943 and which requires to the capital-work binomial to participate in the salary negotiation with the State.

One of the premises that we will be handling from the conceptual point of view is that this tripartite negotiation has its explanation and origin in the framework of normal conflicts between employers (capital companies) and workers (organized via unions). Such a design was not intended for the social and solidarity economy sector in such a way that it would be difficult to develop its specific identity if it had to choose to participate together with the Business Chambers or the Unions. This leads us to analyze the possibilities of a quadripartite route in which the identity of the sector is expressed through a participation strategy more in line with an alternative business format.

Keywords: Cooperatives, Collective Bargaining, Labor Relations, Uruguay.

1. Introducción

Los sistemas de relaciones laborales que conocemos, responden a una serie de cambios socioeconómicos surgidos en el marco de la Revolución Industrial, un hecho histórico que según Polanyi (2000), plasma por primera vez de manera sistémica, una economía de mercado caracterizada entre otros asuntos por hacer del salario, una suerte de «mercancía ficticia» cuyo valor —sostenían los partidarios del libre mercado— debía quedar circunscripto a los dictámenes de la Ley de Oferta y Demanda. Es en este marco que numerosos movimientos contestatarios a la filosofía del *laissez faire* (dejar hacer y dejar pasar) van plasmando una serie de reglas conducentes a hacer del salario un precio pactado entre las partes.

Pues bien, una primera dificultad que debieron enfrentar las cooperativas fue justamente el hecho que estas reglas y sus actores no dan cuenta de expresiones organizacionales alternativas, caso de las empresas cooperativas. Surge de esta manera un sistema de negociación colectiva históricamente circunscripto a reunir dos actores que en teoría partían de intereses contrapuestos (representantes del capital y del trabajo) con el propósito de llegar a acuerdos sobre el valor de ese trabajo vendido al propietario de los medios de producción. Con el Derecho Laboral, ocurre algo similar, esto es, responde a la necesidad de asegurar unos equilibrios toda vez que se constata una desigual relación de poder entre empleadores y empleados. El resultado es una rama del Derecho que tiene como referencia central las relaciones de dependencia que surgen bajo el modelo del contrato salarial, sin distinguir tipos de empresas según algunas variables que podrían auxiliar en la diferenciación, caso de motivación, ajuste a principios éticos, modelo de gobernanza, categoría organizadora y/o actor beneficiario y decisor. La idea de un Derecho que pueda interceder en el contexto de una fuerte polarización entre trabajo y capital es defendida por la mayor parte de la Doctrina laboralista:

«una de las particularidades del Derecho del Trabajo es la de reconocer que las relaciones laborales o industriales son una realidad que se apoya en fuerzas opuestas: trabajadores y empleadores tienen objetivos diferentes y por lo tanto sus roles son necesariamente distintos.» (Raso Delgue y Castelló, 2015: 31).

Una segunda dificultad tiene que ver con el alcance que le damos al concepto de salario. Como ya hemos explicado en otras ocasiones (Guerra, 2008), el salario refiere al pago que realiza el empleador a su empleado en el marco de una relación laboral de dependencia. Otras

manifestaciones laborales pueden implicar ingresos económicos fruto del trabajo realizado, pero como se realizan de manera autónoma, no corresponde la denominación salarial. Ese es el caso, por ejemplo, de las cooperativas autogestionadas por sus trabajadores. ¿Cuál es entonces la naturaleza de estas retribuciones y beneficios en las cooperativas de trabajo? A nuestro modo de ver

«la única pertinencia posible del concepto de salario en una cooperativa de trabajo debiera referirse al vínculo entre la cooperativa y los trabajadores no asociados (y por lo tanto) es necesario en tal sentido evitar las presiones del sector capitalista para reglamentar con sus mismos parámetros a un sector diferente basado en valores sin duda más elevados en términos de ética económica.» (Guerra, 2008: 96-107).

Aún así, las cooperativas de trabajo insertas en el mercado deben cumplir con los dictámenes (laudos) establecidos en materia de negociación salarial, es decir, deben trabajar bajos los mismos parámetros salariales establecidos para las empresas del sector privado capitalista.

Para el caso de Uruguay este proceso de expansión de un sistema clásico de relaciones laborales que también aplica para las cooperativas, se plasmó por Ley en 1943, en los denominados «Consejos de Salarios», un dispositivo de carácter tripartito que obliga a los actores de cada sector de la economía a reunirse para alcanzar acuerdos en los salarios mínimos para cada categoría. Desde entonces, aunque con algunos períodos sin que se convocaran, el país se ha caracterizado por un fuerte nivel de negociación colectiva por rama de actividad y de carácter tripartito (Estado, Empleadores y Empleados) seguido de una negociación bipartita (a nivel de empresa) más libre pero siempre sobre el piso de lo «laudado» por el sector.

¿Qué tanto se ha involucrado el sector cooperativo en estas dinámicas? ¿Qué espacios ha podido ocupar con identidad específica? ¿cuál es la potencialidad de un enfoque cuatripartito? ¿qué roles juegan las cámaras empresariales clásicas y los sindicatos y cuáles son sus vínculos con las cooperativas? En las siguientes líneas daremos cuenta de estas y otras preguntas de investigación con el propósito de describir el estado de situación del sector cooperativo del Uruguay en materia de negociación colectiva.

2. Particularidades de la negociación colectiva en Uruguay

Partimos de comprender a la negociación colectiva como uno de los pilares del derecho colectivo del trabajo así como de todo el sistema de relaciones laborales:

«La negociación colectiva es en esencia un procedimiento de adopción de reglas y decisiones entre sujetos que representan a grupos con intereses distintos, muchas veces contrapuestos, mediante el cual se busca regular las condiciones a las que se deberán someter las relaciones individuales de trabajo y reglamentar el relacionamiento recíproco entre los agentes y la negociación. Como proceso de creación de normas que rigen las relaciones de trabajo, se trata de una fuente de derecho objetivo ampliamente reconocida por los ordenamientos nacionales.» (Castello, 2021: 184)

En Uruguay son tres los diferentes niveles en los que se expresa, a saber: un primer nivel en el cual ubicamos al Consejo Superior Tripartito, órgano encargado de la coordinación y gobernanza de todo el sistema de negociación colectiva de nuestro país según lo dispone el art. 7 de la ley 18.566 del 2009. Sus principales cometidos son de asesoramiento del Poder Ejecutivo, clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas y la designación de las organizaciones negociadoras en cada ámbito. En un segundo nivel, se encuentra la negociación colectiva por rama y sectores de actividad, donde encontramos los Consejos de Salarios y otras negociaciones bilaterales en niveles superiores. Por último, localizamos la negociación colectiva bipartita clásica, que básicamente contempla la negociación por empresa.

El origen del sistema que rige a nuestro país tiene como principal hito la Ley 10.449 de Negociación Colectiva y creación de los Consejos de Salarios del año 1943. Esta ley crea los Consejos de Salarios «que tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios por categoría laboral y actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada» (Art. 5). Define además el salario mínimo:

«El salario mínimo es aquel que se considera necesario, en relación a las condiciones económicas que imperan en un lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales» (Ley 10.449, Art. 1).

Establece también que será cometido de cada Consejo hacer «la clasificación por profesiones y categorías de los trabajadores que integran el grupo respectivo, la que será tomada como base para la fijación de los salarios mínimos» (Art. 9). La Ley 10.449 en definitiva, a través de sus 39 artículos establece los criterios a seguir en materia de la negociación tripartita de los salarios mínimos, categorías y otros beneficios.

En resumen, los Consejos de Salarios tienen como principal cometido fijar los laudos (salarios mínimos de cada categoría) y sus modalidades de ajuste, aunque con el tiempo se fueron sumando otras materias de negociación. Para su implementación se organizan grupos por actividad económica e integrados de forma tripartita (empleados, empresarios y Gobierno).

Los años 1960s se consideran como un punto de inflexión en la historia económica, social y política de nuestro país. Se da un mayor estancamiento de la economía, a la vez que crecen las tensiones sociales, gestándose un aumento en los conflictos sociales. Como consecuencia, en 1968 dejan de funcionar los Consejos de Salarios, y ese mismo año se crea por ley 13.720 la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos de Uruguay, órgano del Estado que desplaza la participación de los actores, tomando mayor protagonismo la toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo, lo cual permitió al Estado fijar la mayoría de los precios y salarios de la población, así como también controlar los costos de los productos de necesidad básica, realizar inspecciones, entre otras. Y con el Golpe de Estado de 1973 y la instalación de la Dictadura cívico-militar, los sindicatos se ven altamente reprimidos y obligados a clausurar toda actividad de carácter gremial. En ese periodo la anulación de la negociación colectiva también va acompañada por la tendencia a la desregulación y restricción de algunos derechos en el ámbito del Derecho Laboral tanto individual como colectivo.

Pasada esta etapa, los Consejos de Salarios vuelven a funcionar durante el periodo 1985-1992 (reinstalación democrática), luego del cual nuevamente dejan de ser convocados, ahora bajo la presión de los intereses de libre mercado que tanto influían a la sombra del denominado Consenso de Washington.

En esos años, la OIT publica el «Informe Relasur» sobre las Relaciones Laborales en Uruguay. A manera de síntesis sobre las características del caso uruguayo, se menciona en primer lugar la alta formalización del trabajo, en comparación con la mayoría de los países de la región. En segundo lugar se menciona un marco normativo «exiguo» en materia de relaciones colectivas del trabajo algo que como veremos, deja de operar a partir del 2005. En tercer lugar se destaca una importante organización sindical estructurada por ramas de actividad, siendo por tanto este el nivel preponderante en materia de negociación colectiva (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995: 26-27). También el Informe es categórico en señalar la importancia que adquieren los convenios colectivos abarcando muchos temas que no necesariamente se discuten a nivel de Consejos de Salarios, caso de licencias, condiciones de seguridad e higiene, cambios tecnológicos, etc. Es de destacar en lo que respecta a

nuestros propósitos, que si bien el «Informe Relasur» contempla un capítulo titulado «La participación en la Empresa», no hay referencias específicas al campo del cooperativismo, sino fundamentalmente a los casos de las empresas privadas y a las empresas públicas, con la excepción de un apartado («la autogestión») en el que se menciona algún caso de empresa recuperada por sus trabajadores y las dificultades que las corrientes mayoritarias del sindicalismo han tenido para apoyarles, pero sin alusión a otras cooperativas de trabajo o al cooperativismo en general.

Un nuevo giro ocurre a partir de 2005. Con el ascenso al Gobierno Nacional por parte del Frente Amplio (izquierda) los Consejos de Salarios vuelven a convocarse a lo que se suma una tendencia legislativa en materia de protección de derechos laborales colectivos e individuales.

En tal sentido, destacan en materia de negociación colectiva la Ley 17.940 (Libertad Sindical y Derechos Sindicales), la Ley 18.566 (Ley de Negociación Colectiva, la cual adecua y complementa algunas disposiciones de la ley del año 1943) sobre el sector privado¹, y la Ley 18.508 de negociación en el ámbito público.

Dice el Dr. Zapirain respecto a este período de gobierno:

«Durante el periodo de la Administración Vázquez, se produjo un avance con respecto a la legislación del trabajo el cual, puede ser calificado, como el más importante que el país ha tenido en el transcurso de los últimos cincuenta años» (Zapirain, 2011: 22).

Al día de hoy en el ámbito de los consejos de salarios (que actúan por sectores de actividad), existen 25 grupos —y varios subgrupos dentro de estos— que incluyen al grueso de la actividad económica tanto del sector privado como del sector público.

3. Las cooperativas y las relaciones laborales

Conceptualmente, pero también jurídicamente habida cuenta lo dispuesto por la Ley 18407, debemos partir de la distinción entre las rela-

¹ Las Cámaras empresariales interpusieron un recurso ante la OIT por entender que la misma contraviene lo dispuesto en los Convenios Internacionales N.º 87 y N.º 98. En la misma línea, la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT, incluyó a Uruguay en una llamada «lista negra o lista de incumplidores» conformada por países que no respetan convenios y libertades laborales, hasta tanto no se modifique la actual norma de negociación colectiva y la que regula las ocupaciones de los puestos de trabajo. Actualmente, y a raíz de estos hechos, el Parlamento se encuentra abocado al estudio de una nueva Ley de Negociación Colectiva.

ciones jurídicas cooperativas (denominadas *actos cooperativos*) de las relaciones laborales clásicas. No obstante, es del caso ver seguidamente de que forma coexisten unas y otras en el mundo cooperativo.

Como ya habíamos señalado al inicio, las relaciones laborales encuentran su basamento en los contratos de trabajo edificados *bajo la* subordinación o dependencia del trabajador con respecto al empleador. En cambio, en las relaciones cooperativas (que se dan entre las cooperativas y sus asociados) la relación es de carácter asociativo y emergen del contrato plurilateral de organización. Como se señala en Guerra y Reyes (2014) en las cooperativas también existen relaciones laborales (o contratos de trabajo). El Art. 10 de la ley 18.407, menciona una clasificación bastante usual en las cooperativas: «(Modalidades).- Las cooperativas, de acuerdo al objeto del acto cooperativo, serán de trabajadores, de consumidores (o usuarios) o de trabajadores y consumidores a la vez.»

Es notorio que en las denominadas cooperativas de consumidores o usuarios, para llevar adelante su modelo de negocios, suelen contratar trabajadores. Eso sucede toda vez que las cooperativas agrarias, de consumo, de ahorro y crédito, de vivienda o de seguros, no podrían funcionar adecuadamente solamente con el trabajo voluntario y ad honorem de su masa social. Por lo demás, en las cooperativas de trabajadores, si bien se parte de la base que sus asociados son trabajadores, también suelen contratar con frecuencia otros trabajadores que al no revestir calidad de socios, actúan en relación de dependencia, algo que la Ley les habilita a hacerlo, aunque con algunos límites.

¿Qué sucede con esos trabajadores contratados por las cooperativas? La respuesta desde el Derecho Laboral es clara y contundente: a esos trabajadores le son aplicables, las normas del Derecho del Trabajo en su totalidad, esto es, las del derecho individual pero también las del derecho colectivo, por lo que uno de sus derechos será claramente el de la «negociación colectiva».

Por otro lado, ¿qué ocurre con los trabajadores que sí reúnen también la calidad de socios en cooperativas de trabajo y cooperativas sociales? En este caso, el Derecho Laboral actúa bajo una mirada tutelar y con el propósito de impedir una suerte de dumping social, les asegura a todos ellos el mismo acceso a los derechos laborales, con la excepción del derecho a despido.

Algunas particularidades, merece por su parte el tratamiento salarial. La ley 18.407 (art. 101) establece que:

«Las remuneraciones mensuales de los asociados de la cooperativa, a cuenta de los excedentes, no podrán ser inferiores al laudo y demás beneficios sociales que correspondan según la ley o el conve-

nio colectivo aplicable a la actividad económica donde gire la cooperativa, con todos los beneficios sociales que legalmente correspondan. Asimismo, percibirán la cuota parte de los excedentes anuales, en proporción a la cantidad y calidad del trabajo realizado por cada uno durante el ejercicio económico, descontando las remuneraciones percibidas por todo concepto, de acuerdo con lo establecido en el precedente inciso».

Y, a su vez, el art. 102 prevé que:

«Serán aplicables a todos los trabajadores, tengan o no la calidad de asociados, las normas de protección de la legislación laboral y la previsión social, excepto la indemnización por despido a los asociados excluidos».

Como se puede observar, la Ley parece seguir el criterio que nosotros mismos habíamos establecido negando relación salarial en las empresas autogestionadas por sus trabajadores, ya que se ha preferido hacer mención a las «remuneraciones mensuales» atadas los resultados económicos («excedentes»). Aún así, en un hecho que sin duda afecta la autonomía de los cooperativistas, señala que esos ingresos (lo que en cualquier otra empresa se denominaría «salario») no puede ser inferior a lo laudado (esto, a lo resuelto) en el sector de actividad luego de operar los diferentes mecanismos de negociación colectiva. La LGC viene a confirmar entonces, que las cooperativas deben respetar los pisos salariales negociados en el marco de los Consejos de Salarios. Una nueva limitación a la autonomía ocurre en las cooperativas sociales. En este caso, se establece ya no un piso en los ingresos laborales y cooperativos, sino un techo. Efectivamente, dadas las particularidades del formato de las cooperativas sociales, el legislador entendió que sus asociados no pueden generar ingresos personales más allá del laudo del sector:

Veamos qué dice la Ley 18407 al respecto:

(Requisitos)- Para ser calificada como cooperativa social se deberán cumplir los siguientes requisitos: Lit. C: «Las retribuciones de los socios trabajadores y de los trabajadores no socios no podrán superar las retribuciones que, en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable de la rama de actividad o el que guarde mayor analogía.»²

² Habida cuenta las lecturas críticas sobre esta disposición legal respecto a las remuneraciones en las cooperativas sociales, en Julio del 2021, se presentó un proyecto de ley con diferentes modificaciones a la ley 18.407, dentro de las cuales se encuentra el

(Cambio de categoría) del Decreto Reglamentario: «o de superar los topes de remuneración fijados por el laudo de la rama de actividad que se trate» (Ley 18407, Arts. 174 y 105)

En buen romance, las cooperativas sociales no pueden autodeterminar sus ingresos, sino que deben trabajar bajo una retribución que no será otra que la acordada en los Consejos de Salarios del sector de actividad al que pertenezcan las cooperativas. A tal punto, que el propio art. 174 dispone que el incumplimiento de este requisito determinará la pérdida de la calificación de la modalidad de cooperativa social, debiendo realizar el cambio de categoría a cooperativa de trabajo, en caso de pretender continuar dentro del sistema cooperativo. Esta limitación a no poder hacer un uso lucrativo de los excedentes, refleja el escaso margen de estas cooperativas para asignar valor a su trabajo: valga decir que la participación de estas cooperativas en los Consejos de Salarios es inexistente o marginal.

4. La relación del movimiento cooperativo con los otros actores del sistema: sindicatos y cámaras empresariales

Es sabido que tanto sindicalismo como cooperativismo tienen un origen común: nacen en el contexto de la doble revolución europea (francesa e industrial), en los finales del siglo XVIII y especialmente durante el siglo XIX. Ese origen común en el contexto de los movimientos sociales impulsados por la clase trabajadora, también se expresa en el ámbito nacional. Es así que en la génesis de varias de nuestras cooperativas ha ocupado un lugar fundamental la acción colectiva de los trabajadores muchas veces organizados en sindicatos. Eso ha sido especialmente relevante en el surgimiento de las cooperativas de consumo, aunque también en las cooperativas de ahorro y crédito así como en el cooperativismo de viviendas y más recientemente en el cooperativismo de producción.

Notoriamente, no escapa a la realidad que el origen histórico en común, y el hecho claro y notorio de estas convergencias, no abonó un campo de consensos: con el paso del tiempo también encontramos malos entendidos y desencuentros, toda vez que ambas expresiones (sindicato y cooperativa) han dado lugar a movimientos sociales autónomos y por lo tanto con agendas y motivaciones diferentes. Es así que

art. 174, habilitando a superar en un 20% el valor de las remuneraciones sobre la base de los mínimos establecidos.

una nueva etapa en el relacionamiento surge cuando comienzan a madurar los sistemas de relaciones laborales y la negociación colectiva posiciona a ambos actores en diferentes roles, esto es, a las cooperativas como empleadoras y a los sindicatos como defensores de los intereses de los empleados. Esto ha dado lugar, en algunos casos, a buenos entendimientos que han llevado incluso a la creación de subgrupos de negociación específicos dentro de los grupos de los Consejos de Salarios (es el caso, por ejemplo, de las cooperativas de consumo y de las cooperativas de ahorro y crédito), de manera de negociar entre los sindicatos y las cooperativas teniendo en cuenta las particularidades concretas de estas; como así también se registra la existencia de algunos conflictos puntuales de gran magnitud y extensión en el tiempo (precisamente en algunas cooperativas de consumo y de ahorro y crédito).

Otra cuestión que ha vinculado a las cooperativas y sindicatos ha sido el fenómeno de las empresas recuperadas por los trabajadores. Es decir, empresas de capital clásicas que han quebrado, pero en el ámbito de las cuales los trabajadores —a fin de mantener su fuente de trabajo— han conformado empresas que han logrado llevar adelante la gestión (casi todas bajo el formato de cooperativas de trabajo).

Tal como señala Juan Pablo Martí —en relación con esa última época— para los sindicatos implicó un gran desafío

«la aparición de una nueva lógica de acción social por parte de los trabajadores basada en una nueva identidad y autonomía. En los casos en que existía un sindicato dentro de la empresa, este se constituyó en un actor fundamental, y en los casos en que no existía sindicato, se hacían presentes los de la misma rama de actividad. En algunos casos brindan apoyos varios —local para el funcionamiento de la cooperativa, asesoramiento, préstamos, etc.—; en otros casos avalan la creación de la cooperativa.» (Martí, 2006: 221).

Por otro lado, Martí señala que los cooperativistas no reniegan de su identificación de clase y siguen vinculados a su sindicato, y a pesar de que

«las empresas recuperadas en forma de cooperativa por parte de sus trabajadores surgen muchas veces en el marco de una lucha sindical, suponen una transformación en el “repertorio clásico” de acción colectiva de los obreros. Trascienden la oposición y el conflicto en reclamo por mejoras salariales y ponen en juego la construcción de autonomía e identidad del trabajo.» (Martí, 2006: 223).

Un paso interesante en esta dinámica, fue la creación en el seno del PIT CNT de una Mesa de Trabajo sobre Autogestión. Sobre la base de algunas de esas empresas recuperadas por sus trabajadores con experiencia sindical, el movimiento sindical —no sin polémicas— fue avanzando en lograr espacios institucionales que promovieran un cooperativismo «sin explotados ni explotadores». Actualmente, este espacio tiene participación institucional en el FONDES (Fondo de Desarrollo) del INACOOOP, mediante la delegación conjunta del PIT-CNT con la ANERT (Asociación Nacional de Empresas Recuperadas pro los Trabajadores).

Por lo demás, corresponde señalar que es absolutamente indiscutible el derecho a la sindicalización de los trabajadores asalariados y la aplicabilidad de todo lo concerniente al Derecho Colectivo del Trabajo, y en la práctica de hoy en día así ocurre. En muchos casos funcionan sindicatos de los propios trabajadores de las cooperativas (caso de la Asociación de Funcionarios de Cooperativas de Consumo —AFCC— afiliada directamente al PIT CNT), y en otros casos los trabajadores están integrados directamente al sindicato de la rama o sector de actividad (caso de los trabajadores de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que pertenecen a la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay —AEBU— afiliado también al PIT CNT). Asimismo, en el caso de las cooperativas de trabajadores es bastante común que, en los casos de las empresas recuperadas por los trabajadores, estos (siendo ahora asociados cooperativistas) sigan integrados a los sindicatos de la rama o aún mantengan vivos sus propios sindicatos, mutando ciertamente las prácticas hacia ejes distintos al clásico del conflicto entre capital y trabajo; no obstante, también hay algunos pocos casos en que sin ser empresas recuperadas los asociados cooperativistas han conformado un sindicato, el que también se integran y articulan algunas acciones con el sindicato de rama y con el PIT-CNT.

Respecto a las Cámaras Empresariales, la relación ha sido históricamente más distante. Sin duda la convocatoria a los Consejos de Salarios se ha convertido en el hecho concreto que ha impulsado un vínculo más o menos formal de las cooperativas con las Cámaras Empresariales representativas de aquellos sectores en los que actúan las cooperativas. Aquí tenemos desde posiciones caracterizadas por la inclusión de ciertas cooperativas en cámaras empresariales clásicas (eso es el caso de varias cooperativas agropecuarias³ y de seguros) hasta la incorporación en gremiales más propias del tercer sector sostenidas por la necesidad de nego-

³ La propia CAF, que nuclea a las cooperativas agrarias, está afiliada a la Confederación de Cámaras Empresariales del Uruguay. Se trata de la única federación de cooperativas en hacerlo.

ciar en los Consejos (ese es el caso de aquellas cooperativas de trabajo que integran la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales —ANONG— o la Asociación que nuclea a los Colegios Católicos —AU-DEP—).

5. La diversidad de estrategias en el sector cooperativo: opinión de los actores

Una de las características que distingue al sector cooperativo en materia de negociación colectiva, es la heterogénea realidad en cuanto a la visión estratégica y al papel desempeñado en el sistema de relaciones laborales. Respecto a lo primero, debemos preguntarnos si existe o no una estrategia definida como sector y como movimiento. Comencemos respondiendo a esta pregunta desde el punto de vista del movimiento organizado. Desde su gremial, la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) en los últimos años ha surgido un tímido esfuerzo por posicionar la idea del cuatripartismo en el escenario nacional. Eso ha tenido un logro apreciable a partir de 2011 cuando tiene lugar la nueva integración del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), siendo incorporado a su Consejo Directivo un delegado de CUDECOOP en representación de la Economía Social. Aunque con un rango inferior a las partes típicamente tripartitas (en este caso se participa con voz pero sin voto) se trata sin duda de un hecho de mucha relevancia política que afirma la potencialidad del cuatripartismo o modelo 3+1. La idea de poder integrar el Consejo Superior Tripartito, mientras tanto, no ha generado mayores posicionamientos, con excepción de una propuesta inicialmente presentada en 2011 por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC) o más recientemente, las numerosas actividades gestadas por el Proyecto sobre Negociación Colectiva en Entidades de la Economía Social, financiado por INEFOP y ejecutado por CUDECOOP e Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra⁴. Es así que el V Encuentro Nacional de Cooperativas, realizado en 2022 para celebrar los 20 años de la Recomendación 193 de la OIT, se organizó en torno a tres ejes, siendo uno de ellos justamente el de la identidad cooperativa y negociación colectiva. Notoriamente en esta instancia el movimiento vuelve a tratar el tema del cuatripartismo y la oportunidad para insistir en una participación insti-

⁴ En el Informe Final, publicado como libro electrónico, hay un Capítulo sobre el Cuatripartismo así como un conjunto de entrevistas a informantes calificados para observar qué peso tiene la idea de avanzar hacia escenarios de este tipo. Ver Guerra (Coord) (2022).

tucional más adecuada a la identidad específica del sector. Como resultado de ese proceso, el Documento de Conclusiones y Propuestas sienta postura respecto a este tema:

«Incidir en las autoridades para avanzar en la participación del Movimiento en los espacios de negociación colectiva en los Consejos de Salario, avanzando en la posibilidad de una representación cuatripartita en el Consejo Superior» (CUDECOOP, 2022: 11).

A nivel de las diferentes modalidades cooperativas, por su parte, esa visión estratégica no está claramente visualizada. Por un lado, parecería haber una mayor predisposición a avanzar en esa línea por parte de las cooperativas de consumo. También ha ocurrido que en el seno del movimiento cooperativo hubo alguna postura del sector financiero que se negó a una posición estratégica común. Por lo que hemos podido advertir nosotros mismos en Guerra (2022), si bien entre la dirigencia social hay cierto consenso para avanzar hacia estos desafíos, entre los cuadros gerenciales surgen diferencias.

Es así que entre los directivos con roles de cogobierno (INACOOOP, FONDES-INACOOOP e INEFOP) hay coincidencia en cuanto a avanzar hacia un escenario cuatripartito en el que el sector asociativo tenga una presencia de mayor protagonismo:

«Creo que la participación en esos ámbitos es fundamental, porque somos una parte importante en la sociedad» (E1).

Esa mirada estratégica del movimiento cooperativo es sintetizada de la siguiente manera:

«Nosotros hace muchísimo tiempo pedimos llegar al Consejo Superior Tripartito, lo pedimos porque tenemos socios que participan de la negociación colectiva, pero cuando llega el momento de firmar resoluciones, es decir cuando se llegan a acuerdos, lo firman las socias de consumo la cámara de comercio, porque no se nos reconoce la participación allí en el consejo superior» (E2).

Como se puede observar, asoma como reivindicación concreta, la posibilidad de formar parte del Consejo Superior Tripartito (órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales⁵), un anhelo que implicaría más allá de la eventual modificación de la Ley 18566 (quizá

⁵ El Consejo Superior Tripartito está integrado por seis delegados del Poder Ejecutivo, otros seis de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delega-

podría saldarse por una nueva Reglamentación), avanzar hacia retos más arduos, caso de ir desarmando una lógica de acción colectiva muy arraigada en el país.

De esta manera, el escenario no es evaluado de forma sustancialmente positiva:

«Por ahora no veo un escenario favorable para eso, no quiere decir que tiremos la toalla, seguiremos trabajando» (E2).

En la misma línea otro de nuestros entrevistados sostiene

«Quizás sea una aspiración, quizás sea un objetivo a lograr, pero que va a tener un montón de escollos en el camino y lo tiene actualmente...» (E3)

A la hora de tener una explicación sobre porqué aún se está lejos de esa aspiración asoman como interesantes las lecturas que se hacen sobre los dos actores que representan el binomio capital vs trabajo. Uno de los entrevistados, con larga experiencia en la negociación colectiva en su cooperativa y también con experiencia sindical, afirma convenido que

«El cooperativismo no está representado, porque si en el Consejo Superior de Salarios quienes dictan los salarios son los empresarios con mayor poder de este país y sus abogados, claramente van a tirar por sus intereses /.../ ¿El cooperativismo tendría que estar? Y claro que tendría que estar, porque hay un millón de cooperativistas, ahorro y crédito, trabajo... Cuando se dicta una pauta salarial para un trabajador no se utiliza el mismo criterio» (E4).

Otro de los entrevistados, expone que aún dentro de una misma clase, la trabajadora, hay diferentes visiones entre sindicatos y cooperativas que también condicionan la posibilidad de acceder al formato cuatripartito. Abonando en estas complejidades, sostiene:

«Te voy a dar un nombre en concreto: las diferencias que tiene el movimiento cooperativo con el PIT-CNT son notorias. Quien visualiza ese tema desde afuera dice «ambos formados por trabajadores» entonces si vamos a eso... realmente tendríamos que coincidir en un montón de cosas que en los hechos no se da eso.

dos de las organizaciones más representativas de trabajadores, más un igual número de alternos de cada parte.

Hoy por hoy el PIT-CNT tiene sus representantes pero no han podido en un montón de cosas... llegar a una conclusión.

Te cito otro ejemplo, yo integré durante años la dirección nacional de FUCVAM, pertenezco al movimiento de vivienda, nosotros vivimos desde FUCVAM con muchísima preocupación y sé que compañeros de FECOVI también la vivieron, la dirección que tomó el PIT CNT de ir por la vivienda de propietarios —el Plan de Vivienda Sindical— cuando nosotros de alguna manera «bregamos» por otro objetivo – la vivienda como propiedad colectiva» (E3).

Como puede observarse, el relacionamiento entre sindicatos y cooperativas presenta ciertas dificultades más allá de las notorias cercanías en diferentes temáticas. Para el caso de organizaciones muy hermandas como FUCVAM y el PIT CNT, asoman en varias oportunidades referencias a cómo el Plan de Viviendas Sindicales generó posiciones muy encontradas. En el caso de las cooperativas de trabajo, ese relacionamiento entre la cooperativa y el eventual sindicato también muestra por momentos acercamientos, por otros momentos dificultades.

Un dirigente con notoria actuación sindical y cooperativa, que además integra la ANERT analiza ese vínculo a partir de la experiencia de su cooperativa de base. Como puede observarse, existen una serie de problemáticas que no se resuelven fácilmente:

«Primero que nada, voy a hablar de FUNSA COOP por razones obvias ¿no? Allí la cooperativa tuvo origen en el sindicato de la empresa en donde en unos primeros años, se hizo un trasplante casi directo de lo que fue la dirección del sindicato hacia la dirección de la cooperativa y que a su vez los integrantes del sindicato éramos casi el 100% de los integrantes de la cooperativa, por lo que hubo confusión de roles en unas primeras instancias en los primeros años de actividad. Después el paso del tiempo y acostumbramiento de los primeros roles trajo una nueva realidad, una realidad diferente y creo que hasta el día de hoy no hemos logrado asumirla» (E1).

Señala luego cómo a veces los trabajadores confunden el rol de dirigente cooperativo con el de una suerte de patrón, o que ha llevado a conflictos muy parecidos a los que existen en cualquier empresa tradicional:

«No asumimos que somos propietarios de la empresa en la que trabajamos y que ya dejamos de tener una relación obrero- patrón y que quienes están a cargo de la dirección de la empresa son tan cooperativistas como cualquier cooperativista, cumpla la función que cumpla. Esas son cosas que necesitamos hacerles hincapié todos los días de nuestra actividad ya que tenemos la tendencia hasta casi natural de identificar

a quien esté en la dirección de algo como un falso patrón que no lo es. Esa es una situación que por lo menos acá en FUNSA se ha dado» (E1).

Consultado respecto a si observa algún sentido a la existencia de un sindicato en cooperativas de trabajadores/as señala con claridad:

«Si vamos a algo puro químicamente, digamos en una cooperativa que se mantenga con sus principios y valores tal cual deben ser, con una conducción democrática, con transparencia en la gestión y con el mismo grado de igualdad entre todos sus socios, creo que no sería necesario un sindicato» (E1).

Otro de los entrevistados, dada su experiencia como dirigente en el cooperativismo de vivienda, fue consultado sobre el vínculo con el movimiento sindical y un caso de notoriedad ocurrido años atrás cuando se ocupó una cooperativa de vivienda. Sobre esto último manifiesta una postura dialogante en los siguientes términos:

«La ocupación a veces se llega por falta de dialogo, o intransigencia. No por venir yo de un sector de trabajador puedo decir solamente intransigencia del factor empresarial o de la patronal: muchas veces también nosotros cometemos errores y me parece que el movimiento en su conjunto es un movimiento que tiene que tener en cuenta. Abordemos las temáticas, agotemos las instancias de dialogo y si esas instancias de dialogo se terminaran y no hubiera otra salida, bueno quizás la ocupación sea ideal. Entonces por eso al principio te decía (que) depende de la mirada, el contexto en el cual se trató, y hay cosas que realmente suenan muy fuertes como palabra o como expresión, pero también tiene sus enormes atenuantes de acuerdo al contexto en el cual ocurren» (E3).

Respecto a otras diferencias surgidas en el campo popular, como algunas posiciones que señalan que el sistema de ayuda mutua conspira contra el trabajo asalariado del profesional del sector, sostiene el mismo entrevistado:

«Es un tema que yo no sé si en algún momento se saldrá... ahí va también va aquello que hablábamos anteriormente del margen de tolerancia que debamos tener. Se me ocurre que entrar a reivindicar banderas de principio como puede ser que la falta de salario, cuando ese trabajador está haciendo su vivienda, su propia casa, es un tema que me parece que merece otra consideración, no es el trabajador de un empleado de una empresa de construcción y lógicamente yo esto compitiendo con él...

No, no estoy compitiendo con él... porque yo de alguna forma apporto mis horas de trabajo para que la vivienda en la cual van a habitar mis hijos me salga más barata, es un poco la contrapartida que yo tengo que poner para al préstamo que me otorga el Estado y que yo lógicamente en los años que se pacte se le va a devolver, es un elemento que del movimiento cooperativo hasta el día de hoy se puede jactar de que el cooperativismo honra sus compromisos y honrar sus compromisos es cumplir con todos los acuerdos a que se llegue, se compromete a devolver un préstamo en 25 años bueno más allá de dificultades, no será 25 será 27 de acuerdo a las circunstancias, pero se cumple y se paga y ese es un elemento grande. Entonces desde el principio verlo como un rival me parece que no, me parece que es sentarse y conversar...» (E3).

Otra delegada, también con experiencia en el cooperativismo de vivienda, nos ofrece su opinión al respecto, expresando que posiciones de ese tipo son las que alentaron el Plan de Vivienda Sindical en aras de una más rápida gestión de obras:

«Es una discusión que en algunos ámbitos de algunos sindicatos sigue estando, el cuestionamiento de que el trabajador tiene que trabajar 8hs, que es una realidad porque trabajar en un proceso de obra es muy difícil de cumplir. Lleva muchísimo sacrificio trabajar en una cooperativa, además hoy en día uno no puede dejar de trabajar, y no todos están preparados para hacerlo» (E2).

Por su parte, consultada sobre si veía en el horizonte la posibilidad que las cooperativas negociaran por fuera del tripartismo clásico, se muestra cauta habida cuenta el relacionamiento histórico entre FUCVAM y el SUNCA:

«No sabría decir de FECOVI. De FUCVAM hay un relacionamiento muy fuerte con en SUNCA, hay una identificación de que los temas salariales y los temas que tienen que ver con todo tipo de reivindicación o de preocupación para el personal de la cooperativa, tiene que ver con cosas que maneja el SUNCA que esa es su expertise, se lo respeta...» (E2).

Respecto al caso mencionado antes, de la ocupación en una cooperativa, la respuesta es similar a la anterior en el sentido de buscar el diálogo:

«Las cooperativas muchas veces juegan en tomar decisiones y van en contra de los derechos del trabajador, entonces cuando se veía que la cooperativa había hecho alguna movida no correspondida, se

buscaba generar el diálogo y buscar soluciones. La Federación asumía las responsabilidades /.../ Situaciones así hubo más que nada por toma de malas decisiones» (E2).

Otro de los entrevistados proviene del cooperativismo de consumo, por lo que le consultamos si acaso existen diferencias de intereses entre los cooperativistas y los trabajadores asalariados. Su respuesta pone énfasis en el carácter también de trabajador por parte del cooperativista:

«El cooperativista es un trabajador. Entonces cuando va a tener una instancia con un trabajador asalariado en la cooperativa primero no se debe olvidar que es un socio más y por tanto el dirigente lo único que tiene es una carga más que le da su compañero de administrar los bienes de la mejor manera, pero eso no pasa por avasallar al trabajador /.../ La relación de patrón clásico empleado en un dirigente en una cooperativa y un empleado en una cooperativa tiene que ser diferente por los propios valores que tiene el cooperativismo.» (E4).

Consultado sobre las restricciones legales para que el trabajador asalariado asuma roles también como dirigente cooperativo, nuestro entrevistado se muestra contrario a lo dispuesto por el Art. 22 de la Ley 18407:

«Yo creo que para una gestión democrática la primera condición que tiene que tener una persona que es el socio de una cooperativa de consumo, es ser elegible y ser elector. Lamentablemente en... los estatutos que hay vigentes hoy, en la reglamentación vigente, a los funcionarios no se le permite elegir ni ser elegidos» (E4).

Por esa razón, se muestra partidario de la presencia de esos trabajadores en los Consejos Directivos por medio de delegaciones:

«Yo soy partidario de que los consejos directivos tienen que tener un delegado. Por eso es que los estatutos no les permiten ser electores y elegibles, pero sí estar representados con voz en los consejos directivos. ¿Por qué? Porque parece que es de orden por lo que veníamos diciendo anteriormente: la gestión, la importancia de su trabajo, saber que pueden y su exposición y sus argumentos sobre determinados temas van a ser escuchados y luego negociados pero creo que deben tener su lugar en el consejo directivo, tienen que ser escuchados y valorados como corresponden las expresiones y los argumentos que los trabajadores presentan, siempre tratando de mejorar las gestiones» (E4).

Respecto a los informantes calificados entrevistados por sus roles en materia de negociación, en su mayoría coinciden de forma positiva respecto a la necesidad de contemplar la identidad cooperativa a la hora de establecer políticas de negociación. Para algunos, eso implicaría un mayor desarrollo de la negociación a nivel empresarial:

«Cuando la política pública quiere tratar a todos igual, ahí es donde empiezan las dificultades, porque no todos tenemos las mismas caras, no todos tenemos los mismos incentivos empresariales, y ahí en el promedio se dan los imprevistos. Capaz que es mejor un vínculo bis a bis, empresa a empresa. Pero bueno, también hay que entender que en aquellas empresas con más desbalance en la parte empleadora y la parte trabajadora, que haya un regulador que establezca un piso... parece razonable» (E5).

Por otra parte, un Directivo con experiencia en el cooperativismo de consumo, propone una mayor presencia del movimiento cooperativo impulsando la idea que todas las federaciones integren los Consejos de Salarios:

«nosotros consideramos que es un buen momento para comenzar desde abajo...de las bases... planteamos en Cudecoop que todas las federaciones se integraran al Consejo de Salarios a defender sus cooperativas, pero bueno hay distintos criterios, cada cooperativa tiene su criterio —las de trabajo tienen su criterio, las de vivienda tienen otro, las de consumo tienen un sub-grupo—...» (E6).

En la misma línea, una Directiva de CAF es enfática en cuanto señalar las debilidades de un tripartismo que no reconozca modelos alternativos:

«el problema de que evidentemente no tenemos nuestro lugar que represente nuestra identidad, porque si te paras con los empresarios probablemente hay cuestiones que no las veamos igual y encontramos esas diferencias a la hora de negociar, con los trabajadores lo mismo y ni que hablar con el Estado» (E7).

Respecto al cuatripartismo, hay posiciones diferentes. El Gerente de una cooperativa de Seguros, por ejemplo, no se plantea cambios importantes que impliquen avanzar sobre el tripartismo clásico «El nuestro es un sector que funciona bastante armónico diría yo, así que en el sector de seguros no siento que esté faltando un actor. No puedo hablar de otros actores» (E5).

Tampoco es favorable la postura del Gerente de la Central Lanera. Su discurso es categórico en cuanto no hacer distinciones entre los actores:

«No... no me parece adecuado, las cooperativas no dejan de ser una forma de organización económica, por ejemplo, el caso de las cooperativas de consumo donde se juntaron 1000... 2000 o 5000 personas para crear las cooperativas de consumo, pero los efectos de la negociación no tienen que tener ningún diferencial con el supermercado de enfrente...» (E8).

Encontramos en estas dos posiciones menos favorables al planteo cuatripartita un hilo común: se trata de cargos gerenciales que probablemente no estén involucrados en lecturas más propias del cooperativismo como sector y como movimiento que aspira a lograr mayor presencia en el escenario político. Por fuera de estas dos opiniones, y salvo una tercera postura en la que se prefiere no opinar, las entrevistas arrojan una posición favorable respecto al modelo cuatripartito, como forma de otorgar una mayor representación al sector de cooperativas.

«el cooperativismo es muy heterogéneo y los modelos de las cooperativas también son muy distintos entonces seguramente cueste mucho ocupar esa cuarta silla o puede ser un desafío todavía más grande que aquel desafío de aquel negociador de la cooperativa de base que tiene que tomar la decisión por todos los socios. Aún así, como viene a ser en un ámbito mucho más general, también puede ser pertinente. Será cuestión de hacer el ejercicio de lograr representarnos entre todos, pero sin duda que es oportuno y es un gran desafío de cómo lo vamos a llevar a la práctica» (E6).

En la misma línea otro de nuestros entrevistados expresa:

«Entiendo que es acertado lo de CUDECOOP justamente porque hay que interpretar que las cooperativas son un sector distinto de la economía. Hay que ver que debemos tener más de un millón de socios cooperativistas en el país, en las distintas modalidades, y todo eso se tendría que ver reflejado al menos en este tipo de instancias también» (E9).

Incluso, un activo dirigente sindical que reúne la condición de socio y gestor en una cooperativa de consumo, acompaña dicha postura:

«me animo a decir que estoy a favor y que podremos generar un cuatripartismo ¿y por qué? ... por el principio de especialidad. Y lo

digo no peyorativamente hacia otras ramas o hacia otros actores: creo que el cooperativismo tiene que tener un ámbito en temas que son específicos y que son de conocimiento en temas que son de ese espacio» (E10).

También hemos consultado sobre qué opinión se tenía respecto a la posibilidad de integrar el Consejo Superior Tripartito.

Los entrevistados en su mayoría indican que sería apropiado una integración de ese tipo, aunque también surgen resistencias por parte de los gerentes entrevistados

«el sector cooperativo es muy heterogéneo, es muy difícil y además no tiene sentido, tenemos una diversidad muy grande. Las cooperativas están en todos los sectores de la economía tenemos todos los tamaños, todas las formas de organización» (E8)

Como se puede observar, en este discurso hay resistencia a la idea que el cooperativismo participe en instancias de ese tipo bajo el argumento de la heterogeneidad. Un segundo gerente presenta una respuesta de corte abstencionista:

«No... no puedo opinar, no lo sé, porque ya digo, que la experiencia nuestra yo ni tengo el espacio, y no tengo esa sensibilidad de que entienda que hay una necesidad de cubrir. La cual no quiere decir que no la haya, ¿no...? Yo no puedo asegurar que no la hay, simplemente digo que el sector que yo más conozco no. Es más, le digo: creo que en muchos casos funcionaría mejor con bipartitos, ni siquiera tripartitos» (E7).

El delegado de las cooperativas de Ahorro y Crédito, mientras tanto interpreta positivamente la inclusión del sector en el Consejo Superior Tripartito, aunque establece algunas condicionantes:

«Siempre es bueno que el cooperativismo integre la mayor cantidad de órganos de incidencia pública posible en la medida de sus posibilidades. Ahora bien, antes de hacerlo hay que tener un diagnóstico de la situación actual, un análisis de las posibilidades de tener una postura común en el movimiento, del objetivo de tal integración, de la forma en que se integraría tal órgano y de los pro y contras de la misma. Dada la diversidad de autopercepciones en el movimiento (empresa/trabajadores), y tal vez de percepciones respecto de la situación actual según el sector, no sería una tarea sencilla» (E11).

Las posturas más favorables vienen, como era previsible, de los representantes de la masa de asociados. Dice uno de nuestros entrevistados: «Bueno es lo que estamos solicitando hace mucho tiempo» (E5). O al decir de otra de las fuentes: «Si, entiendo que es ese el ámbito adecuado... porque los temas que trata son mucho más generales y desde ahí se puede marcar la diferencia entre las cooperativas como una empresa en particular» (E6). Abona una nueva mirada: «Yo estoy de acuerdo, me parece necesario, y sería una razón de hasta justicia social contemplar al cooperativismo a ese nivel» (E9).

Aún así, también dentro de los dirigentes del movimiento cooperativo hay matices. El delegado del sector de Ahorro y Créditos, por ejemplo, si bien exhibe una postura favorable, deja entrever diferencias sobre el alcance de semejante propuesta:

«Nosotros en su momento entendimos que CUDECOOP lo que quería era representar a todos los cooperativistas en la negociación colectiva, pero en los ámbitos de segundo grado. Después creo que se aclaró que lo que querían era estar en el Consejo Superior, sería cuatripartita. Ahí nosotros no vemos bien que suplante a las gremiales —en el bipartito— ahí hubo malentendido en su momento, pero bueno, como la posición era total... pero ahora está bueno, si tenemos la oportunidad de que nuestra organización de cooperativas esté en el cuatripartito está perfecto» (E11).

6. Conclusiones

El sector cooperativo a pesar de su heterogeneidad, presenta una serie de características empresariales que le distingue de otros formatos empresariales. A pesar de ello, en el actual modelo de negociación colectiva que se desarrolla mediante los denominados Consejos de Salarios, dicha identidad queda diluida. Efectivamente, en el vértice del sistema (Consejo Superior Tripartito) el sector cooperativo no tiene presencia. A nivel de las negociaciones por Grupos, la situación es diversa y la presencia del cooperativismo dependerá mucho del peso específico de cada sector de la economía. Es en el nivel de subgrupos, que se logra plasmar un mayor protagonismo. Ese es el caso de las cooperativas de consumo y de ahorro y crédito, que han logrado crear subgrupos específicos para negociar con sus sindicatos. Pero por fuera de ello tenemos desde complejos entramados (caso del cooperativismo agrario) hasta una casi nula presencia (cooperativismo de trabajo, cooperativismo de vivienda).

La muestra de los negociadores, por su parte, revela opiniones diversas sobre algunos de los tópicos en discusión. Por ejemplo, si bien el movimiento cooperativo se ha mostrado partidario de ganar espacios en los mecanismos de diálogo social y negociación colectiva, mediante una participación con identidad específica en el marco de un cuatripartismo o de un sistema 3+1 que reconozca al sector más allá de las empresas de capital, del Estado y de los sindicatos, lo cierto es que entre los negociadores entrevistados no hay unanimidades. Es claro que los negociadores parten de comprender al cooperativismo como un modo de operar en el mercado, diferente al de otras empresas clásicas, pero aún así, algunos se muestran conformes con participar de instancias de negociación con esas empresas, en tanto otros preferirían contar con espacios propios del sistema cooperativista. Como se ha visto, tanto en el sector seguros como en el de la producción lanera, hay expresiones afines a mantener el criterio actual de negociar en conjunto con las cámaras empresariales tradicionales. En el resto, hay afinidad con la idea de avanzar hacia formatos que busquen una mayor especificidad con la impronta cooperativa.

En materia de gestión del sistema de negociación también se observan diferencias. Veamos algunos asuntos en estas materias. Por ejemplo, respecto al perfil de los negociadores, algunos sectores prefieren respaldarse en equipos técnicos, en tanto otros prefieren una mayor presencia de delegados de la masa social. Respecto a los niveles privilegiados, algunos sectores prefieren sentar las bases a nivel tripartito y luego continuar la negociación a nivel bipartito, en tanto otros (es el caso de Ahorro y Crédito) prefieren culminar la negociación en el nivel tripartito. Respecto a las políticas salariales, existe diferencia notoria entre Consumo (se paga por encima del laudo en el sector comercial) y Ahorro y Crédito (se paga por debajo de la actividad bancaria). Respecto al vínculo con los otros actores tenemos desde sectores que tradicionalmente han tenido una buena relación con los sindicatos hasta quienes han tenido una relación más compleja. Incluso en cada modalidad se observan diferentes posicionamientos. Por ejemplo, si bien tradicionalmente hubo un buen relacionamiento laboral entre las cooperativas de consumo y sus sindicatos, también existen cooperativas en concreto que mantienen serias diferencias con sus sindicatos de base. Con las Cámaras empresariales, los vínculos son de baja intensidad aunque siempre en buenos términos. A continuación expondremos a modo de resumen, un cuadro en el que se sintetizan esas diferentes estrategias para cada modalidad cooperativa.

Cuadro 1

**Pluralidad de ámbitos y estrategias de negociación colectiva
(Consejos de Salarios) en el sector cooperativo**

Modalidad	Ámbito negociación	Parte empleadora	Parte trabajadora
CONSUMO	Grupo 10, subgrupo 24 «Cooperativas de Consumo»	FUCC (sin afiliación a Cámara empresarial), Afiliado a CU-DECOOP	AFCC (sin afiliación a sindicato de rama). Afiliado a PIT CNT
Ahorro y Crédito	Grupo 14 Subgrupo 5, dos ámbitos: Coops de Capitalización; y Coops de operación restringida	CUCACC (Afiliada a Cámara de Comercio y Servicios)	AEBU (banca privada) – PIT CNT
Agrarias	Seis grupos y siete subgrupos	Varias: CAF (afiliada a Confederación Cámaras Empresariales); CILU; ANPL; CBU; AITU; etc	Varias: FUECYS, FUTECH, FTIL, FOEB, COT, UNATRA
SEGURO	Grupo 14, subgrupo 8 (compañías de seguro)	AUDEA (no hay cámara para el sector cooperativo)	AEBU
VIVIENDAS	Grupo 9, subgrupo 1 (industria e instalaciones construcción)	Cámara de la Construcción y otras (ni FECOVI ni FUCVAM funcionan como Cámaras)	SUNCA
TRABAJO y SOCIALES	62 subsectores de la economía	Algunas pocas Cámaras integran cooperativas: TUPCI (cooperativas de transporte); AUDEC (cooperativas educativas); ANONG	Algunos pocos sindicatos integran trabajadores cooperativizados: ASCOT (UNOTT); SINTEP; SUNCA, UNTMRA, SUTIGA, FUS

Fuente: elaboración propia.

7. Referencias bibliográficas

- CASTELLO, A. «Negociación Colectiva. Convenio Colectivo». *Derecho del Trabajo*. (176-456). Fundación de Cultura Universitaria, 2021.
- CUDECOOP. «5to Encuentro Nacional de Cooperativas. Conclusiones y Propuestas», Montevideo, CUDECOOP, 2022. En <http://www.cudecoop.coop/cudecoop/se-sentaron-las-bases-para-el-futuro-del-cooperativismo-en-uruguay/>
- GUERRA, P. «La discusión salarial en el cooperativismo» en la *Revista de Estudios Cooperativos* Año 13 N.º 1, Montevideo, Udelar, 2008.
- GUERRA, P.; REYES, S. *Economía Solidaria, Cooperativismo y Relaciones Laborales*, Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria, 2012.
- GUERRA, P. (Ed) *Estudio de las particularidades de los Procesos de Negociación Colectiva en Entidades de la Economía Social en el Contexto Actual, Montevideo, CUDECOOP*. www.cudecoop.coop/cudecoop/wp-content/uploads/2022/04/CUDECOOP_LITERAL%C3%91_LIBRO_v5.pdf, 2022.
- MARTI, J. P. «Desafíos en la relación entre empresas recuperadas y movimiento sindical en Argentina y Uruguay, Unircoop Américas», Red universitaria de las Américas en estudios cooperativos y asociativismo, Université de Sherbrooke, Sherbrooke (Quebec, Canadá), vo. 4, N.º 1, 2006.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: *Informe RELASUR Uruguay*, Madrid, 1995.
- POLANYI, K. *La Gran Transformación*, México, JP Ediciones, 2000.
- RASO, J. «El sistema uruguayo de relaciones laborales: entre autonomía y negociación». *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. En http://ejcls.adapt.it/index.php/rjde_adapt/article/view/75/127, 2012.
- RASO J. CASTELLO, A. *Derecho del Trabajo*, Tomos I y IV, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2021
- REYES, S.; GUTIÉRREZ, D.; LAMENZA, A. y MACHADO, J., *Derecho Cooperativo Uruguayo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2011.

Normas citadas

- Uruguay (1943). Ley 10449, sobre Negociación Colectiva y Consejos de Salarios, Montevideo, Diario Oficial
- Uruguay (2008) Ley 18407, Ley General de Cooperativismo, Montevideo, Diario Oficial.

Las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural. Evolución y situación actual

Luis Ignacio Arboleya

Ingeniero Agrónomo
Consultor

Ex presidente y ex coordinador del Área Rural del Centro Cooperativista Uruguayo
ignacioarboleya@gmail.com

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2674>

Recibido: 3 de noviembre de 2022

Aceptado: 9 de enero de 2023

Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Introducción: Más de un siglo de presencia de lo asociativo en el sector agropecuario uruguayo.—2. Breve reseña de la importancia del sector agropecuario en la dinámica económica y social del Uruguay.—3. El sistema cooperativo y de fomento rural en Uruguay: una perspectiva de proceso.—4. Apuntes sobre la agenda futura del sistema cooperativo y de fomento rural.—5. Bibliografía

Resumen: Las formas cooperativas y asociativas vinculadas al medio rural uruguayo son de larga data. Con más de cien años de trayectoria, las diversas formas asociativas con espíritu cooperativo han buscado resolver diferentes necesidades de los productores rurales, especialmente los familiares. Los antecedentes más significativos e históricos del cooperativismo agropecuario uruguayo indican el ensayo de diversas estrategias para aprovechar oportunidades, ganar escala y poder negociador mediante la cooperación entre entidades agrarias o el desarrollo de nuevos servicios. El presente artículo busca describir la trayectoria y estrategias que han adoptado las organizaciones asociativas/ cooperativas rurales uruguayas frente a los cambios del entorno (especialmente los mercados y los enfoques de política sectoriales) y los desafíos que enfrentan hacia el futuro.

Palabras clave: Cooperativas agrarias, Sociedades de Fomento Rural, Sector Agropecuario. Producción agropecuaria, Políticas públicas.

Abstract: The cooperative and associative forms linked to the Uruguayan rural environment are long-standing. With more than a hundred years of experience, the various associative forms with a cooperative spirit have sought to solve the different needs of rural producers, especially family ones. The most significant and historical antecedents of Uruguayan agricultural cooperatives indicate the testing of various strategies to take advantage of opportunities, gain scale and negotiating power through cooperation between agricultural entities or the development of new services. This article seeks to describe the

trajectory and strategies that Uruguayan rural associative/cooperative organizations have adopted in the face of changes in the environment (especially markets and sectoral policy approaches) and the challenges they face in the future.

Keywords: Agricultural cooperatives, Rural Development Societies, Agricultural Sector. Agricultural production, Public policies.

1. Introducción: Más de un siglo de presencia de lo asociativo en el sector agropecuario uruguayo

El Uruguay presenta una larga y diversa trayectoria de experiencias asociativas pese al tamaño y la relativa juventud del país así como su baja densidad poblacional. En efecto, los orígenes del cooperativismo uruguayo datan de la segunda mitad del siglo XIX. Diferentes estudios ubican los primeros antecedentes cooperativos en la década de 1870 y vinculan sus inicios al aporte de los inmigrantes que promovieron cooperativas y mutuales¹.

Al analizar su proceso de creación y desarrollo, se señalan cuatro características del movimiento cooperativo uruguayo:²

- Un movimiento cooperativo vinculado desde sus orígenes a los movimientos sociales, particularmente el movimiento sindical y organizaciones gremiales.
- Un desarrollo del cooperativismo uruguayo autónomo de la acción estatal. Aunque con autonomía del Estado, el desarrollo del movimiento cooperativo ha sido facilitado u obstaculizado por su accionar.
- El fuerte arraigo del movimiento cooperativo en el interior del país, característica excepcional para un país tan fuertemente centralizado en Montevideo (su capital que concentra casi el 50% de su población).
- Las cooperativas uruguayas son respetuosas de los principios y valores de los Pioneros de Rochdale sustentados por el movimiento cooperativo a nivel internacional.

El último Censo Nacional Cooperativo del año 2008 indicaba que había 1.117 cooperativas de diversas modalidades en todo el territorio nacional, que involucraban a 1.223.531 socios³. El grado de difusión del cooperativismo en Uruguay es más visible si se considera que la población uruguaya mayor de 18 años, estimada para 2008, llegaba a 2.400.000 personas. Si bien muchas personas están asociadas simul-

¹ MARTÍ, J. P. Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay», en 5.ªs Jornadas Nacionales de Historia Económica. Noviembre 2011.

² BERTULLO, J. *et al.* «El cooperativismo en Uruguay». Documento de Trabajo del Rectorado N.º 22, Universidad de la República. Montevideo. Año 2004.

³ CABRERA, M., DORNEL, S. y SUPERVIELLE, M. (2010): «II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1.º Informe de Resultados», CHC - OPP - CUDECOOP y ONUDI, Setiembre de 2010.

táneamente a varias cooperativas, esta relación da una idea de la importancia de lo asociativo en la sociedad uruguaya.

El registro del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) indica que en el 2022, el número de organizaciones ascendía a 3.740 cooperativas de diversa modalidad (127 de ellas agrarias)⁴. Por su parte un trabajo reciente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el INACOOOP señala que existen 76 Sociedades de Fomento Rural según registros del Banco de Previsión Social (BPS).⁵

Las formas cooperativas y asociativas vinculadas al medio rural uruguayo también son de larga data. Con más de cien años de trayectoria, las diversas formas asociativas con espíritu cooperativo han buscado resolver diferentes necesidades de los productores rurales, especialmente los familiares.

Al igual que en otras partes del mundo, en principio buscaron superar las restricciones y desafíos que planteaban los mercados agropecuarios. Estos se caracterizan por concentrar la demanda de la producción frente a una múltiple oferta y, por otro, en concentrar la oferta de insumos y servicios frente a una amplia diversidad de la demanda. Muchas de estas organizaciones de la economía social nacieron como una respuesta organizada a este problema por parte de los productores (la mayoría vinculados a la producción familiar y/o de mediana escala).

Posteriormente comenzaron a atender los desafíos que planteaban los procesos de modernización tecnológica que podían tener consecuencias excluyentes para la producción familiar y media por sus exigencias de escala y capital, a afrontar la articulación para ganar poder negociador o competitividad frente a otros actores empresariales, y a incorporar una creciente agenda de temas vinculados al desarrollo rural.

En los últimos años se han generado nuevos desafíos a las organizaciones asociativas, debidos a los cambios en los mercados fruto de los procesos de globalización así como del rol del Estado y sus posibilidades de acción frente a este fenómeno.

El presente artículo busca describir la trayectoria y estrategias que han adoptado las organizaciones asociativas/ cooperativas rurales uruguayas frente a los cambios del entorno (especialmente los mercados y los enfoques de política sectoriales) y los desafíos que enfrentan hacia el futuro.

⁴ Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/datosyestadistica>

⁵ VEAS, R. CASTIGLIA, A. Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2019-2020. MTSS-INACOOOP. 2022. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/investigaciones>

En primer lugar se hace una breve reseña de la importancia del sector agropecuario uruguayo. Su evolución y proceso de cambios naturalmente han condicionado el desarrollo y las estrategias del cooperativismo agrario. Pero también es relevante el rol de las organizaciones asociativas como un instrumento de democracia económica y captación de riqueza a nivel nacional en un sector muy importante para el país, con una marcada tendencia concentradora y altamente globalizado.

Posteriormente se plantea describir resumidamente el Sistema Cooperativo y de Fomento Rural desde una perspectiva de proceso. El sistema actual es el resultado de un rico y diverso proceso de generación de experiencias asociativas y de articulación que surgieron como respuestas a los desafíos del momento.

Si bien este artículo se centra en las Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, es bueno señalar que también hay un profuso tejido organizacional asociativo que opera bajo formas y trayectorias variadas⁶. Es así que pueden ir desde una pequeña agrupación de productores que solamente comparten un local de tamaño reducido y algún servicio mínimo, hasta organizaciones complejas de características gremiales, que ofertan una multiplicidad de servicios además de ejercer acciones de representación gremial. Muchas de estas organizaciones colectivas agrarias articulan acciones con las cooperativas o Sociedades de Fomento Rural. Un caso emblemático son las gremiales de productores lecheros que articulan servicios a sus socios con el apoyo de CONAPROLE (principal cooperativa y agroindustria lechera del país) en una relación de mutuo beneficio.

Finalmente se busca hacer una reseña de algunos de los principales temas que están en la agenda del Sistema de Cooperativas Agrarias y Sociedades de Fomento Rural. Un grupo de estos desafíos se vinculan a los requerimientos de escala, tecnificación y financiamiento que supone la nueva dinámica productiva que imponen estos mercados globalizados. A la interna de estas organizaciones asociativas también existen desafíos de relevo generacional, la creciente y merecida participación de las mujeres, la adecuación a los cambios sociales y cultura-

⁶ No hay mucha información sistematizada que releve la totalidad de las organizaciones asociativas rurales en sentido amplio. Solo estudios parciales que dan una idea de la trama. Por ejemplo el número de organizaciones que participan de las Mesas de Desarrollo Departamental instrumentadas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), asciende a unas 400. Pero de ellas se estima que solo la mitad tiene capacidades institucionales mínimas. (Arboleya. I. 2018. Consultoría: Preparación de la Propuesta sobre Fortalecimiento de Capacidades en Generación y Transferencia de Tecnologías, Asistencia Técnica y Extensión Rural. Uruguay —CSD/RND— UR-T1163. BID. Versión Final del Anexo Técnico)

les imperantes y hasta las nuevas formas de ruralidad emergentes. Por otra parte, también es un tema de agenda la identificación de las nuevas estrategias de organización y articulación para disminuir estas amenazas y generar los cambios necesarios sin perder o dándole una nueva dimensión a los principios y valores que sustentan esta forma de hacer economía.

Agenda que supone cambios pero que sigue evidenciando el valor del método cooperativo para abordar estos desafíos: las necesidades objetivamente identificadas que solo puedan ser resueltas de manera asociativa, la capacidad de innovación, la articulación institucional y los principios y valores que rigen sus formas de cooperación.

2. Breve reseña de la importancia del sector agropecuario en la dinámica económica y social del Uruguay: el contexto del sistema cooperativo agrario y de fomento rural

Si bien el Uruguay es un país netamente urbano, la importancia económica y social del sector agropecuario es estratégica. De acuerdo con el Censo Nacional de Población de 2011, Uruguay tenía 3.286.314 habitantes. El 94% de ellos/as vive en las ciudades y pueblos de más de 5.000 habitantes y solo un 6% vive en el medio rural.

Uruguay cuenta con 16,4 millones de hectáreas para uso agropecuario, lo que representa más del 90% de la superficie terrestre del país. La dotación de recursos naturales y factores productivos le otorgan ventajas comparativas en la producción de alimentos, lo que lo posiciona como un proveedor neto de productos agropecuarios y alimentos al mundo.

Con base en los resultados del Censo General Agropecuario (CGA) de 2011, tanto el número de establecimientos agropecuarios como la cantidad de personas que viven y trabajan en los predios descendió respecto al año 2000. A su vez, a diferencia de lo que mostraba el censo anterior, en 2011 el número de personas que trabajan en el campo fue mayor que el número de personas que residen en él, lo cual indica un aumento en el número de personas que trabajan en el campo y viven en la ciudad. En 2011 había un total de 44.781 establecimientos agropecuarios, de los cuales el 61% era explotado en régimen de propiedad, un 13% en arrendamiento y el 26% restante en otros regímenes⁷.

⁷ DIEA-MGAP. Censo General Agropecuario 2011. Resultados finales. 2012. Disponible en www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2020-02/censo2011.pdf

Al igual que en otros países de la región, la mayoría de los productores rurales uruguayos son familiares. El Registro de Productores Familiares Rurales⁸ instrumentado por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP cuenta con 21.426 unidades productivas familiares con una superficie promedio de 68 hectáreas y que involucran a unas 55.000 personas. De este total de establecimientos familiares la gran mayoría están especializados en ganadería de carne y lana (57,5%), el 17,9% se especializan en el rubro hortícola, un 13,2% son lecheros, un 2,5% se dedican a la cría de cerdos y aves y un 4,1% en fruticultura y horticultura.

Del análisis de esta información surge una particularidad de la producción familiar uruguaya y sus organizaciones asociativas que se expresa en dos características peculiares:

- La gran mayoría de los productores familiares uruguayos son productores ganaderos (ya sea de producción de carne, lana o leche). Rubros que bajo la tecnología pastoril requieren de una escala mayor en el uso de la tierra para asegurar una unidad económica viable. Buena parte de los productores familiares no la tienen y para suplir parte de estas restricciones se recurre a estrategias asociativas cooperativas.

⁸ MGAP. Resolución 1013/16. Definición de Productor Familiar: Productores/as Familiares son personas físicas que gestionan una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria que no requiere el uso directo de la tierra

Requisitos

- Mano de obra: Contratación de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 al año)
- Superficie: Explotar en total hasta 500 ha (CONEAT 100 bajo cualquier forma de tenencia)
- Residencia: Residir en el predio o a una distancia menor a 50 km.
- Ingresos Extra Prediales: Ingresos mensuales nominales sean inferiores a 14 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones que a Setiembre de 2022 equivalía a \$ uruguayos 5.164)

Excepciones

- Producción Vegetal Intensiva: Productores hortícolas o frutícolas o vitícolas pueden contratar un equivalente de hasta 1250 jornales zafrales anuales
- Producción Apícola: Pueden tener un máximo de 1000 colmenas No operando el ítem de superficie y residencia

Nota: CONEAT es un índice de productividad que intenta expresar la relación entre la capacidad de producción de un predio, medida en términos de carne y lana, y las unidades de suelo que lo componen

- Adicionalmente Uruguay tiene un mercado interno relativamente pequeño que hace que cualquier incremento de producción deba ser exportado. En los rubros donde los productores familiares están más presentes, más del 70% de la producción se exporta. Por lo tanto las estrategias de inserción de la agricultura familiar en los mercados, tempranamente se ven enfrentadas a los desafíos de la exportación y la mayor variabilidad de precios y colocación que ello implica.

Aunque el sector agropecuario representa entre un 6 y 8% del Producto Interno Bruto (PIB) de Uruguay según el año, la incidencia combinada de las actividades agropecuarias, agroindustriales y de servicios conexos hace que la participación del sector en la economía ascienda a más del 20%. Por otra parte las agroindustrias tienen fuertes encadenamientos hacia atrás generando un estímulo disperso en varios sectores de la economía, asimismo los sectores agropecuarios de producción de cereales, frutales, ganado y leche tienen fuertes encadenamientos hacia delante.

Un estudio reciente realizado por la Consultora EXANTE⁹ estima el impacto de los agronegocios en la economía uruguaya:

- El Valor de Producción de los agronegocios ascendió a unos US\$ 11.000 millones en 2021, de los cuáles US\$ 6.600 millones son valor agregado directo (en el agro o la agroindustria).
- Considerando impactos directos, indirectos e inducidos el agro contribuye con US\$ 12.400 millones de valor agregado a la economía uruguaya, lo que equivale a más de 20% del PIB del total del país.
- Por cada unidad de valor agregado en el campo, se generan otras dos en el resto de la economía (lo que implica que el agro tiene un multiplicador igual a tres). De hecho, el sector presenta un multiplicador de valor agregado superior al de varios sectores. Eso supone altos impactos de derrame sobre otras actividades de la economía.
- El impacto del sector es particularmente importante para la economía del interior del país, donde es la base de casi 40% del PIB total.
- Adicionalmente, los agronegocios soportan de manera directa, indirecta e inducida unos 270.000 empleos (17% del total de

⁹ EXANTE Economía y Finanzas Corporativas. Impacto de los agronegocios en la economía uruguaya. Informe Ejecutivo. Setiembre 2022. Disponible en <https://www.exante.com.uy/>

empleos en la economía), contribuyen con unos US\$ 3.500 millones a la masa salarial total (bruta) de la economía y con unos US\$ 1.900 millones a la recaudación tributaria (incluyendo impuestos, tasas y contribuciones a la seguridad social).

El sector agropecuario acumuló un fuerte crecimiento en las últimas décadas más allá de las oscilaciones y crisis coyunturales en diferentes períodos. Este proceso de crecimiento ha tenido luces y sombras:

- Por un lado el crecimiento se correlaciona con una marcada mejora de la productividad en todos los principales rubros del sector (carne-leche-agricultura).
- Como parte de ese proceso, la forestación y la agricultura ganaron participación dentro de la superficie agropecuaria total, mientras que se redujo el área destinada a la pecuaria (tanto de carne como de leche).
- La sostenibilidad ambiental de los sistemas de producción y las posibles transiciones a sistemas agroecológicos se presentan como desafíos más urgentes para el sector dada una mayor presión de uso de los recursos naturales y los requerimientos de los mercados.
- Al igual que las tendencias mundiales se produce una disminución del número de productores agropecuarios y de la población rural en general a la par que aumenta el promedio de la superficie de las empresas agropecuarias. Esto se presenta en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Principales tendencias de la estructura agraria de Uruguay

Concepto	Año del Censo Agropecuario			
	1980	1990	2000	2011
Número de explotaciones	68.362	54.816	57.131	44.781
Superficie total (ha)	16.024.656	15.803.763	16.419.683	16.357.298
Población agrícola	264.216	213.367	189.838	106.961
Población trabajadora (*)	159.446	140.430	157.009	115.371
Hectáreas por explotación	234	288	287	365
Personas residentes por explotación	3,86	3,89	3,32	2,39
Hectáreas por persona	61	74	86	153
Trabajadores por explotación	2,33	2,56	2,75	2,58
Hectáreas por trabajador permanente	101	113	105	142

Fuente: Censos Generales Agropecuarios – DIEA/MGAP.

Naturalmente en el sector agropecuario uruguayo influyen las tendencias mundiales de la demanda y oferta de alimentos y fibras. Desde la perspectiva de la demanda se espera: (1) un aumento de la demanda de alimentos y fibras como consecuencia del aumento de la población mundial y de su ingreso medio, especialmente en países de ingresos bajos y medios; (2) una tendencia a la diferenciación de los productos; (3) una mayor preocupación por el acceso a alimentos seguros, saludables, amigables con el ambiente y con los animales; (4) cambios en los canales de comercialización, con un mayor peso de las compras en línea. Del lado de la oferta, se espera: (1) una disminución de la disponibilidad de tierra para la producción de alimentos a nivel mundial; (2) un aumento de la productividad, vía el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías; (3) una tendencia general a la baja en el precio de los commodities en términos reales; (4) una mayor diferenciación de productos orientados a nichos de demanda, que podrían dar lugar a diferentes trayectorias de los precios en estos segmentos¹⁰. Estas tendencias de la demanda y oferta de alimentos y fibra generan, además de importantes desafíos, la necesidad de nuevas políticas y bienes públicos para el sector agropecuario uruguayo donde las cooperativas y las organizaciones asociativas pueden tener un rol clave en su desarrollo e implementación.

Al igual que en otros países, las estrategias y acciones implementadas por las cooperativas u otras organizaciones asociativas uruguayas se dan en un contexto determinado y son influenciadas (aún sin que esto sea explícitamente intencional) por las tendencias sectoriales del momento. No hay muchos estudios nacionales que hayan sistematizado las estrategias del cooperativismo agropecuario frente a los cambios del entorno y teniendo como marco de análisis las experiencias comparadas de otros países.

Sin embargo es posible identificar ciertos denominadores comunes en la experiencia uruguayana y la de otros países¹¹:

¹⁰ FAO (2017) El futuro de la alimentación y la agricultura. Tendencias y desafíos. Disponible en <https://www.fao.org/3/i6881s/i6881s.pdf>

¹¹ Por ejemplo ver:

ARBOLEYA, I. BERVEJILLO, J. TAMBLER, A. «Fortalecimiento de las capacidades competitivas de las Cooperativas Agrarias Federadas. Análisis de tres estudios de caso». CAF-INACOOOP-CCU. Diciembre 2013

ISOLA, G. «El Cooperativismo Agrario Común del Sur» en «Impacto de la integración regional y la globalización sobre las cooperativas agropecuarias del MERCOSUR»- Unidad de Estudios Cooperativos. Universidad de la República. Uruguay. 2010

- El nivel de desarrollo de las cooperativas agrarias y las SFR está íntimamente ligado a la naturaleza y proceso productivo del complejo que se trate. Por ejemplo: la lechería es un rubro donde el cooperativismo tiene sus mayores expresiones de desarrollo a nivel mundial y esto en parte es explicado por las características de su proceso productivo. Esto también se da en el caso uruguayo. De igual forma es común observar que las cooperativas están más presentes en rubros que utilizan más tecnologías de insumos que de proceso. Esto también es posible de ser observado en el caso uruguayo.
- Si bien no es condición suficiente, la existencia de un adecuado marco institucional (no solo referido a la presencia de un marco legal sino también a la existencia de políticas de apoyo en organización e innovación, políticas de formación, etc.) es un elemento catalizador y potenciador del desarrollo cooperativo.
- Los cambios de estrategia y de las propias formas de organización cooperativa son explicados en gran parte por los cambios en el mercado de los productos agrícolas. En este sentido los cambios actuales se los asocia a los fenómenos de la globalización, la fuerte competencia de las transnacionales, la concentración de los mercados por grandes cadenas de venta y el avance de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la producción y comercio de bienes y servicios. Sin embargo es posible identificar desde una perspectiva histórica respuestas y formas de organización adecuados a los cambios de cada momento.
- Es reconocido el aporte del cooperativismo como instrumento facilitador de la implementación de políticas públicas. A lo largo de su historia es posible vincular ciertas políticas y sus orientaciones con medidas vinculadas a lo asociativo rural. Particularmente se le reconoce como una herramienta idónea de la inclusión económica y social de los sectores de la producción rural más pobres o de menores recursos. Sin embargo el cooperativismo agrario genera otros tipos de beneficios que impactan en todo el sector y cumplen un rol fundamental en la provisión de bienes públicos claves para el desarrollo sectorial (por ejemplo la transparencia de la información de los mercados o servir de referencia de precios y costos) así como ser un fuerte actor en el desarrollo territorial¹². Tanto en su proceso de conformación como en sus desafíos futuros, este aspecto también está presente en la experiencia uruguayo.

¹² Respecto a este último punto ver: Caballero, A. Grampín.F. Cooperativismo agrario y desarrollo territorial rural: dos caminos que se encuentran. Serie ESStudioteca, número 1. ISSN: 2730-5139. 2021. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/esstudioteca>

3. El sistema cooperativo y de fomento rural en Uruguay: una perspectiva de proceso

3.1. *El proceso del movimiento asociativo cooperativo agrario: una perspectiva histórica*

LOS ORÍGENES: DIFERENTES FORMAS ASOCIATIVAS COMO MATRIZ DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA

Si bien las cooperativas agropecuarias jurídicamente como tales existen a partir de la ley aprobada en 1941, el fenómeno de la organización cooperativa/asociativa en la actividad agropecuaria se remonta a principios del siglo xx. Comienzan con formas atípicas como las sociedades de fomento rural, que evolucionan en el sentido de la cooperación, y en otras líneas como los sindicatos agrícolas y otras modalidades que utilizan el método cooperativo. Estos diversos orígenes se entrelazan en la realidad asociativa / cooperativa agropecuaria de hoy¹³.

En la primera década del siglo xx, el sector agropecuario uruguayo enfrentaba la despoblación rural y la marginación, la extensividad ganadera y una agricultura poco desarrollada. En la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez se impulsa la agricultura y la ganadería a través de planes de mejoramiento técnico. En este marco surgen las Comisiones de Fomento Rural que se llamarán más adelante Sociedades de Fomento Rural. Fueron impulsadas por la empresa de ferrocarril con la finalidad de promover el progreso y estimular la producción y el comercio. El 15 de agosto de 1915 se crea la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), en el Congreso de Minas, reuniendo a las distintas Sociedades de Fomento Rural (SFR)¹⁴.

A comienzos de la década de los cuarenta se crea la Sección de Abastecimiento del Ministerio de Ganadería y Agricultura con la finalidad de abastecer de semillas y fertilizantes al sector. Se decide utilizar para ello al sistema de fomento rural que recibe un gran impulso para cumplir esa función.

Los primeros antecedentes de cooperativas en el sector agropecuario se remontan al año 1912, cuando se crean las Cajas Rurales para canalizar el crédito rural del Banco de la República Oriental del Uru-

¹³ TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capítulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Reedición del Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013

¹⁴ MARTÍ, J. P. «Legislación y Fomento Cooperativo. Esfuerzos fragmentarios, espasmódicos y reactivos». Revista Estudios Cooperativos. Vol. 16. Universidad de la República. 2011.

guay (BROU) y se indicaba que estas debían ser organizadas en forma cooperativa bajo un formato de Sindicato Rural. Estos sindicatos tenían varias potestades (abastecimiento de insumos, transferencia técnica, formación, crédito, etc.), por lo que eran una combinación de una cooperativa de ahorro y crédito y una agropecuaria. Tuvieron corta duración pero se llegaron a crear más de treinta organizaciones de este tipo. Cabe consignar que en paralelo a este movimiento impulsado por el gobierno, desde la iglesia católica se impulsa en similar período la creación de los «Sindicatos cristianos agrarios». Los mismos proponían la asociación para la ayuda mutua, suprimir la intermediación, acceder en forma conjunta a maquinarias, insumos y semillas así como la creación de una caja popular y el acceso a tierras mediante la creación de colonias. Este movimiento tuvo su impulso importante entre 1912 y 1949¹⁵.

Se puede decir que a partir de 1923 empiezan a aparecer proyectos legislativos que plantean la necesidad de crear la forma jurídica de cooperativa agropecuaria. Un antecedente que resultó relevante para el país, fue el proceso de creación en 1935 de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE). En esa época la situación del abastecimiento de leche fluida y pasteurizada era compleja en Uruguay. Por un lado había un problema bromatológico por la mala calidad de la leche y las consecuencias que ello tenía en la salud pública especialmente en la ciudad de Montevideo que ya concentraba buena parte de la población. Por otro lado el «problema lechero» tenía sus fundamentos en el traslado de la producción a otros departamentos dado el crecimiento de la ciudad, las dificultades del transporte, la informalidad, el rezago tecnológico de la producción y una seria crisis de la incipiente industria lechera local. La solución a esta situación fue la creación de la CONAPROLE a través de la Ley N.º 9.526 promulgada en ese año, para organizar la comercialización, industrialización y distribución del producto.¹⁶ El proyecto contó con el apoyo de las gremiales de productores. En la ley se planteaba la expropiación y fusión de varias plantas procesadoras de leche. Los activos fueron adquiridos por el Estado uruguayo y luego traspasados a CONAPROLE, la cual asumió esa deuda. La cooperativa obtenía el monopolio del abastecimiento de leche de Montevideo (que duró

¹⁵ TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capítulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Páginas 124-125. Reedición del Documento de CEPAL del año 1986 por el Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013

¹⁶ BERTULLO, J. *et al.* «El cooperativismo en Uruguay». Documento de Trabajo del Rectorado N.º 22, Universidad de la República. Montevideo. 2004.

hasta 1984) y estaba legalmente comprometida a comprar una cuota mínima a cada productor lechero primario que así lo solicitara¹⁷. La naturaleza jurídica de CONAPROLE fue muy debatida. Creada por una ley específica (que no fue comprendida en las legislaciones referidas a las cooperativas agrarias posteriores) integraba un directorio elegido por sus productores socios más la presencia de síndicos designados por diferentes organismos públicos estatales (BROU, Ministerio de Industria e Intendencia Municipal de Montevideo). Por ende se la asocia más a una «régie cooperative» que una cooperativa propiamente dicha¹⁸. Posteriormente mediante leyes complementarias se ha ido modificando buena parte de la ley de creación de CONAPROLE como por ejemplo la eliminación de la presencia de los síndicos gubernamentales y en contrapartida la creación de una Comisión Fiscal electa para ejercer las funciones de contralor¹⁹.

Hoy CONAPROLE es la principal industria láctea del Uruguay y la empresa privada y cooperativa de mayor tamaño del país. Su creación ha sido una de las principales causas del desarrollo de la lechería uruguaya que apalancó los instrumentos de política que el estado implementó para apoyar el sector. En la actualidad Uruguay es un exportador neto de lácteos (7.º exportador lácteo mundial) y tiene un consumo por habitante en torno a los 230 litros de leche equivalente/ año. CONAPROLE capta el 73% de la leche y tiene el 70% de los productores (la mayoría de pequeña escala con menos de 100.000 litros anuales). Sus prácticas de apoyos al productor, prestación de servicios y transparencia comercial se han implantado en todo el sector industrial.

Recién en el año 1941 se aprueba a nivel parlamentario la primera ley de cooperativas agropecuarias. La Ley 10.008 se atenía en general a los principios cooperativos de Rochdale (salvo en lo relativo a la educación cooperativa) y permitía actividades de comercialización y producción. La demora en la aprobación de una ley de cooperativas agrarias se la relaciona a la oposición de otros sectores empresariales que veían

¹⁷ ARBOLEYA, I. et col. El Sector lechero uruguayo: Contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo. Programa Regional FIDA MERCOSUR CLAEH. 2013.

¹⁸ MARTÍ, Juan P., «Cooperativas creadas a partir del Estado. El caso de la CONAPROLE, una *régie cooperative*», *VII Encuentro del Comité Académico sobre Procesos Cooperativas y Asociativos*, Universidad de Santiago de Chile, octubre de 2011.

¹⁹ ARBOLEYA, I. et col. El Sector lechero uruguayo: Contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo. Programa Regional FIDA MERCOSUR CLAEH. 2013.

en las cooperativas como una potencial amenaza a sus intereses comerciales²⁰.

Ciertamente la ley no solo se apoya en solucionar una situación que es objeto de la política pública (la excesiva intermediación y posición dominante de ciertos actores de las cadenas rúbricas sobre especialmente la pequeña producción agropecuaria) sino que se basa en experiencias cooperativas precedentes de buen suceso. Cómo se verá a lo largo de todo el proceso de desarrollo de las formas cooperativas en el sector agropecuario, las necesidades de políticas públicas frente a la realidad sectorial y la práctica y militancia asociativa en el terreno de las organizaciones cooperativas han sido los principales catalizadores de los procesos de legislación.

LA EXPANSIÓN Y RETRACCIÓN DEL SISTEMA COMO EFECTO DE LOS CAMBIOS SECTORIALES Y DE POLÍTICAS

A partir de la promulgación de la ley de 1941, en los siguientes veinte años se crean en el período más de 100 cooperativas agrarias²¹. En tanto, entre 1959 y 1969 se produce un importante crecimiento del número de asociados que luego se estabiliza. Una de las explicaciones a este fenómeno es que a mediados de la década de 1950 los precios de exportación de los productos agropecuarios caen y se encarecen los insumos importados. También los ingresos del Estado descienden y entra en crisis el rol que había jugado a través del BROU como sostén de los precios. Algunos autores identifican a esta fase de creación de cooperativas y su crecimiento en número de socios, como una estrategia defensiva frente a las condiciones adversas y el retiro del Estado.²²

Por otra parte el Sistema de Sociedades de Fomento Rural que venía desempeñando un importante rol en la distribución de insumos que el gobierno buscaba suministrar al sector, ve reducido su desarrollo por los cambios en las políticas sectoriales. Entre 1947 y 1950 se impulsa a la producción agrícola a través del cultivo de trigo y se

²⁰ TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capítulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Páginas 120-121. Reedición del Documento de CEPAL del año 1986 por el Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013

²¹ Juan Pablo Martí en «Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay» – 5as. Jornadas Nacionales de Historia Económica. Noviembre de 2011

²² Juan Pablo Martí citando el trabajo de Juan Pablo Terra (Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. 1986) en «Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay» – 5as. Jornadas Nacionales de Historia Económica. Noviembre de 2011.

crean graneros oficiales administrados por el BROU. También en ese momento el marco legal de las SFR no habilitaba a realizar las actividades de intermediación y distribución que el gobierno le había asignado. Este problema recién se logra resolver con la Ley N.º 14.330 del año 1974 que autoriza a las SFR a comprar, vender y realizar otras operaciones en beneficio de sus asociados. No están sujetas a los órganos de contralor cooperativo pero sí de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR).

La idea de la articulación y cooperación entre cooperativas y/o SFR (intercooperación) nace desde prácticamente la creación de estas formas de organización. El fundamento y necesidad a atender era básicamente la misma que motivó la creación de estas organizaciones. Era necesario adquirir escala para lograr mayores capacidades de competencia y/o prestación de servicios frente a actores de mayor porte y en muchos casos transnacionales. También en el caso de las SFR hasta el año 1974 era necesario buscar una alternativa a sus impedimentos legales de comercialización. Entre 1956 y 1965 se crean experiencias de articulación que por diferentes circunstancias fracasaron pero tuvieron un impacto importante en las futuras estrategias de intercooperación:

- En el año 1956 se crea la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA). Primera experiencia de articulación entre cooperativas para tener una representación gremial a la par de operar como Cooperativa de 2.º grado. A cinco años de su creación, la FENACOA tenía a 80 cooperativas agrarias como socias de un universo de 109 existentes. La Federación incrementa y diversifica sus servicios: venta de insumos, comercialización de la producción de sus asociadas con operaciones de exportación inclusive, facilita operaciones de compra cruzadas (por ejemplo lana por tractores) y hasta llegó a tener su propio banco. Su rápido crecimiento, una confusión de los roles gremiales y comerciales, un funcionamiento administrativo deficitario y también la oposición de algunos sectores cuyos intereses se veían afectados llevaron a su crisis en pocos años.
- A instancias de la CNFR se crea, a comienzos de las década de 1960, la Cooperativa Agraria Limitada de Sociedades de Fomento Rural (CALFORU). Sus objetivos de comercialización apuntaban a dar poderío de compra y venta al pequeño productor. CALFORU estaba integrada por cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. Sin bien nace como cooperativa de primer grado, su operación era como una cooperativa de segundo grado. La Ley N.º 14.330 en el año 1974 autoriza su funciona-

miento como cooperativa de segundo grado y cambia su estatus jurídico. Si bien la experiencia de CALFORU logra en sus primeros 20 años de existencia consolidarse como una herramienta de inserción comercial del sistema de Sociedades de Fomento Rural, diversos factores (cambios productivos, endeudamiento, cambios en los mercados por procesos de apertura económica, etc.) hacen que la experiencia cierre en la década de 1990.

- En 1964 se crea la Federación Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias Limitada (FUCA). Integrada por cooperativas del litoral, se transformó en la principal exportadora cooperativa una vez desaparecida la FENACOA. Sin embargo rápidamente quedó en evidencia una serie de irregularidades que condujeron a su cierre en 1968 y crearon un mal antecedente respecto a las cooperativas agrarias que costó mucho tiempo y negociación revertirlo.

Otro de los instrumentos de política ensayados en la década de los cincuenta, fue el impulso de cooperativas de producción agropecuaria desde el Instituto Nacional de Colonización. La idea era suministrar tierra, infraestructura y maquinaria para la explotación colectiva de la tierra bajo un régimen de arrendamiento. En 1959 se crea la Unidad Cooperaria N.º 1 en el departamento de Soriano y en 1966 la Unidad Cooperaria N.º 2 en el departamento de Flores. La experiencia como tal no prosperó por diferentes razones, dentro de las cuales no es menor el volumen de recursos públicos que suponía la inversión en este modelo y fundamentalmente el déficit en el proceso de conformación de la cooperativa que en realidad no funcionaba como tal. La Unidad Cooperaria N.º 2 no sobrevivió. En cuanto la Unidad Cooperativa N.º 1 pasó por varias dificultades hasta que a principios de los 2000 logró transitar por un proceso de revitalización y hoy opera como una cooperativa de trabajo agropecuaria.

Los cambios en las políticas instrumentadas por el Gobierno respecto al sostenimiento e intervención en el mercado de los granos (especialmente el trigo), generó la necesidad de los productores de agruparse para lograr mejores condiciones de venta y para ello era necesario contar con infraestructura de almacenaje de calidad. Este cambio técnico a principios de los setenta suponía una fuerte inversión para las cooperativas que para muchas era muy difícil de afrontar. Pero por otra parte las organizaciones asociativas eran el instrumento apropiado para garantizar el acceso a esta tecnología por parte de los productores individuales. Es así que en 1972, el Gobierno comienza a ejecutar el Plan Nacional de Silos para la construcción de almacenaje de calidad para los granos y se los concede en arrendamiento a las cooperativas o SFR. Durante esa década el Plan construyó 9 plantas de silo con una

capacidad de 15.000 toneladas cada una que fueron entregadas a 6 cooperativas y 3 SFR. Hacia 1990 el sistema cooperativo y de fomento rural administraba más del 70% de la capacidad instalada de almacenaje de granos de calidad del país y sigue siendo aún en la actualidad una de las principales actividades del cooperativismo agropecuario.

UNA NUEVA ARTICULACIÓN COOPERATIVA COMO EJE ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA

Los fracasos de FENACOA y FUCA generan una estrategia distinta para la articulación e intercooperación entre las cooperativas. Esta nueva estrategia tenía dos ideas fuerza:

- La primera era separar las funciones de representación gremial (federación) de las funciones de comercialización (centrales).
- La segunda era apostar a la organización vertical de las cooperativas por Complejo Agroindustrial (las Centrales Comerciales de 2.º grado) como forma de ganar competitividad y escala, valorar la producción de los socios y mejorar las condiciones de mercado de los rubros en cuestión.²³

En 1967 nace la Central Lanera a impulso de las cooperativas Unión Rural de Flores y de El Fogón de Sarandí del Yí con el apoyo del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU)²⁴.

La decisión tomada en setiembre de 1967 fue la de crear una cooperativa de segundo grado con el objetivo de exportar directamente la lana de los productores asociados en cooperativas. Este objetivo se cumplió ya al tercer año de existencia. En la actualidad se exporta prácticamente el 100% de las lanas que remiten las 43 Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural.

²³ TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capítulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Página 143. Reedición del Documento de CEPAL del año 1986 por el Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013

²⁴ El Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) es una Organización No Gubernamental que promueve el desarrollo de las experiencias cooperativas a nivel de todo el territorio nacional y en la región. Fundado en 1961, CCU ha contribuido con el desarrollo y fortalecimiento de iniciativas cooperativas, centrando su accionar en la vivienda colectiva popular, ahorro y crédito, producción artesanal, industrial y agraria. Se destaca su capacidad de articular a todo el sistema cooperativo, el contribuir a la consolidación del mismo, la capacitación de los miembros, el generar lazos con otras organizaciones y diversidad de actores vinculados con este movimiento social. En reconocimiento de su rol facilitador del desarrollo cooperativo uruguayo y en la región, el CCU es socio de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) e integra el Consejo Consultivo del INACOOOP por la modalidad de promoción y asistencia técnica. Ver <http://ccu.org.uy/sobreccu>

Un aspecto importante es la fase industrial. Si bien ya en el año 1971 se comenzó a peinar a fazón, y desde ese año se vende parte de sus lanas en TOPS, en el año 1988 se resuelve invertir en una peinaduría propia. En sus inicios asociados con otra firma lanera ADF, y desde el año 2001 como únicos propietarios. La peinaduría instalada en Florida, gira bajo la razón social Lanera Piedra Alta S.A, exportando el 100% como TOPS²⁵.

Esta experiencia de creación de una Central Comercializadora es la más emblemática y exitosa hasta el momento. Su presencia no solo logró el objetivo de generar un canal comercializador propio para la exportación de lanas y TOPS sino que fue una referencia de prácticas comerciales y de generación de activos complementarios que impactó en la transparencia y buenas prácticas comerciales de toda la cadena.

También se crean como entidades de segundo grado en 1978 a la Central Cooperativa de Carnes (CCC), comercializadora e industrializadora de carne bovina y ovina (hoy no operativa), así como en 1984 la Central Cooperativa de Granos (CCG), que comercializaba la producción de cereales y oleaginosos (hoy transformada en una experiencia de fusión cooperativa que es la COPAGRAN).

Otro de los componentes de la nueva estrategia de articulación de las cooperativas gremiales era atender el aspecto gremial y de representación de las cooperativas. Dos encuentros nacionales de cooperativas agrarias realizados en 1979 y 1981 que fueron auspiciados por la Central Lanera y el CCU habían logrado reunir a más de 60 organizaciones que plantearon la necesidad de contar con una voz de las cooperativas ante las instituciones estatales, productivas y sociales. Con el acompañamiento del CCU se comienza un proceso que culmina con la creación de las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) en el año 1984²⁶.

La CAF nuclea a cooperativas agrarias de primer y segundo grado, constituyéndose en un organismo articulador y de representación gremial, su objetivo es el desarrollo del sistema cooperativo agrario para mejorar la calidad de vida de sus productores rurales.

Este proceso de crecimiento en el campo de las actividades y servicios de las cooperativas agrarias junto con la aparición de nuevas representaciones gremiales, generan el ámbito propicio para renovar la vieja Ley de Cooperativas Agrarias de 1941. En el año 1984 se promulga el

²⁵ <http://www.central-lanera.com.uy/sitio/html/historia>

²⁶ QUINTANS, E. CAF – 30 años produciendo futuro 1984-2014. CAF. 2014. Página 19.

decreto-ley 15.645 que actualizó la normativa referente a las cooperativas agrarias respondiendo a una concepción más moderna que toda la restante legislación. La ley no.15.645 introducía algunas innovaciones como por ejemplo rescatar la vigencia del concepto «acto cooperativo», principio de gran importancia para consolidar al cooperativismo. También se facultó a las cooperativas para realizar en la práctica todo tipo de actividad vinculada al sector (producción, comercialización, elaboración, transformación, importación y exportación de insumos y productos, etc.). Se les permitió a las cooperativas agrarias administrar créditos de organismos tanto nacionales como internacionales, la asociación con personas de otro carácter jurídico y tener participación en dichas asociaciones siempre que esto no desvirtuara su objeto y filosofía. Fue admitida la posibilidad de responsabilidad suplementada por parte del socio, en un monto que deberá estar predeterminado en los estatutos. La cooperativa podía exigir la exclusividad de operaciones para con ella por parte del socio y se permitía la admisión de personas jurídicas y/o sociedades civiles como socios. Los directivos podían ser remunerados. Y todos los asuntos atinentes a la promoción, educación, capacitación, controles y fiscalización quedaban en la órbita del MGAP, por intermedio de las Direcciones de Asistencia Técnica y de Contralor Legal²⁷.

En 1989 el primer relevamiento nacional de cooperativas y Sociedades de Fomento Rural registraba que las entidades de carácter cooperativo agrario en el país (incluyendo las Sociedades de Fomento Rural) ascendían a 189 y contaban con casi 49.000 socios²⁸.

Ya sobre 1990 se ensayan dos nuevos emprendimientos intercooperativos relevantes que por distintas circunstancias no siguen funcionando. En 1990 se crea la Cooperativa Nacional Forestal (CONAFOR). Sus finalidades fueron promover el desarrollo del área forestal y maderera en el marco de las políticas de apoyo a la producción forestal que se impulsaban en el momento. Sin embargo la iniciativa no prosperó y hoy se encuentra sin actividad.

Finalmente en 1992 se crea la Central Apícola Cooperativa (CAC) cuya finalidad principal era la exportación de miel de sus cooperativas socias (función que cumplía CALFORU hasta su cierre en 1990). La CAC tampoco pudo sobrevivir a los cambios del mercado y las dificultades del país por lo que a fines del 2004 cerró.

²⁷ Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15645-1984>

²⁸ ERRANDONEA A. y SUPERVIELLE, M. Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1992

LOS PROCESOS DE READECUACIÓN DEL SISTEMA COOPERATIVO Y DE FOMENTO RURAL ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y DEL PAÍS

Si bien entre 1980 y 1998 se registra una fase de crecimiento sectorial (2,75% del producto bruto agropecuario promedio anual), el mismo se da en un marco de transformaciones importantes tales como fuertes procesos de cambio técnico e inversión, concentración y disminución del n.º de predios, aumento del uso del crédito (y del endeudamiento «dolarizado»), crecimiento de las exportaciones y fuertes ajustes en la fase industrial de los complejos. Proceso que impacta en forma diferencial a las cooperativas y SFR según el rubro que se trate.

Hacia 1999 la tendencia de crecimiento se revierte a partir de la devaluación brasileña y una serie de sucesos climáticos, sanitarios (crisis de la aftosa) y económicos que derivan en la crisis del 2002 (una de las peores que sufrió el país y la región). A nivel de las cooperativas agrarias los mayores impactos se visualizan en las cooperativas y SFR vinculadas al sector agrícola que presentaban un fuerte nivel de endeudamiento consecuencia del endeudamiento de sus productores socios.

El impacto de este proceso combinado de concentración de la producción, cambio técnico y crisis sectorial tuvo sus consecuencias en el número de organizaciones y productores socios del sistema. En efecto, según el Censo Cooperativo de 2008 las entidades del sistema de cooperativas agrarias y de SFR ascendían a 126 (31% menos que en 1989) y contaban con 21.519 socios (56% menos de socios que en 1989)²⁹.

En el año 2004, frente a la difícil situación, se hace un acuerdo de traspaso de la propiedad de las plantas de silo del Ministerio de Agricultura a las cooperativas y SFR. Esta medida de política supuso una mejora significativa de su patrimonio que habilitó la posibilidad de renegociación de sus deudas.

Otro resultado de ese proceso fue la creación de la Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN). Fue fundada en 2005 y desde entonces mantiene actividad en todos los rubros agropecuarios. La empresa nuclea la actividad de más de 3.000 productores agrícolas, ganaderos, lecheros y de las diversas formas de integración productiva a nivel predial. Su zona de influencia abarca cuatro departamentos: Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia. Nace como una cooperativa de Primer Grado a partir de la fusión de 10 cooperativas y Sociedades de Fomento Rural

²⁹ Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 2008-2009. INE. Páginas 46-47.

de gran arraigo: CALPA, CADYL, SOFORUPA, Soc. Fomento de RISSO, CARLI, CALOL, CALCE, SOFOCA, CALAS y la ex-Central Cooperativa de Granos a la que recientemente se sumó CONUBER. Capta casi el 7% de la producción de granos del país³⁰.

Entre el 2005 y el 2014 el sector agropecuario vuelve a cobrar un fuerte dinamismo como respuesta a un contexto nacional e internacional positivo. Se generan cambios estructurales que son inéditos si se los compara con su comportamiento histórico. Estos cambios se verifican en prácticamente todos los rubros del agro —con mayor o menor magnitud—, y se visualizan no solamente a través de los incrementos de la producción, de las áreas sembradas o del cambio técnico, sino también en los modelos de producción, las relaciones empresariales, los contratos y la aparición de nuevos agentes.

En este contexto de cambio técnico e institucional, donde aumentan las presiones derivadas de mercados más competitivos y mayor apertura externa, la necesidad de desarrollar nuevas capacidades parecía una estrategia esencial para consolidar la posición de las cooperativas y aspirar a tener una participación creciente en los mercados.

Un informe elaborado por Fabio Chaddad del año 2015 indicaba que «todas las organizaciones colectivas agrarias en Uruguay parecen enfrentar los mismos retos, provocados por la entrada de empresas multinacionales desde el año 2000, las características cambiantes de los productores y los costos crecientes de producción (mano de obra y energía) del país. Las empresas multinacionales tienen acceso a capital y, por lo tanto, pueden invertir en instalaciones modernas para ofrecer mejores servicios a los productores. Los agricultores son cada vez más independientes y menos dependientes de las organizaciones colectivas para obtener información, servicios y acceso a mercados. La lealtad de los miembros es un problema común de todas las organizaciones colectivas descritas anteriormente».³¹

Las cooperativas a la par de capitalizar el momento de expansión del sector para sanear su situación financiera y realizar inversiones, también buscaron implementar diferentes estrategias para incrementar sus capacidades competitivas. Un trabajo realizado por CAF³² identifica

³⁰ COPAGRAN. Memoria anual 2020-2021. Disponible en <https://www.copagran.com.uy/index.php/asesoramiento/documentos1>. Página 7.

³¹ CHADDAD, F. Informe Final de Consultoría. Proyecto de Desarrollo Competitivo de Organizaciones Colectivas Agrarias Consolidadas. MGAP – INACOOOP – FIDA- CUDE-COOP-CAF – CNFR. 2015. Página 23.

³² BERVEJILLO, J., GIUDICE, G., MONDELLI, Mario. P. Innovaciones en las Cooperativas Agrarias Uruguayas. Reporte Preliminar. CAF-ESFIM. Setiembre de 2012.

un conjunto de innovaciones implementadas por las cooperativas (especialmente las agrícolas) que también se las puede configurar como estrategias:

- La organización del trabajo en red para incorporar innovaciones en aspectos tecnológicos y de apropiación de valor en alianzas tempranas con la investigación nacional. Tal sería el caso del Grupo Trigo y Grupo Soja que es una alianza entre un conjunto de cooperativas y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Génesis es la marca de la genética nacional para trigo y soja, desarrollada bajo una alianza estratégica entre el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y seis cooperativas uruguayas que desempeñan un papel de liderazgo en la agricultura nacional: CADOL, CALMER, CALSAL, COPAGRAN, Sociedad de Fomento Rural de Tarariras y Unión Rural de Flores (URF). El principal objetivo de Génesis es integrar al sector multiplicador y comercializador de semillas en las etapas finales de selección y durante la evaluación de los materiales promisorios del Programa de Mejoramiento de Trigo y Soja de INIA, participando en la decisión de lanzamiento de cultivares que respondan a las demandas de la producción, la industria y diferentes posibilidades de mercados.
- La redefinición de la estrategia de desarrollo a partir de cambios organizacionales que permitan atender nuevas alternativas comerciales o la diversificación de servicios.
- La fusión de cooperativas como forma de ganar en capacidad competitiva frente a grandes empresas en el mercado de granos (tal sería el caso de COPAGRAN).
- Las alianzas con empresas cooperativas y no cooperativas para aprovechar ventajas comparativas y para posibilitar o disminuir el riesgo de inversiones en expansión. Tal sería el caso por ejemplo del acuerdo de trabajo entre CONAPROLE y COPAGRAN para complementar las capacidades de elaboración de raciones lecheras.

Con la aprobación de la Ley General de Cooperativas en el 2008 se da un salto en materia legislativa y en lo relativo a la promoción de las cooperativas. La promoción se institucionaliza a través de la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOB). Este instituto se constituye como persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado), y con el objetivo de «*promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país*» (Ley 18.407). Este instituto es cogobernado y cofinanciado entre el Es-

tado y el Movimiento Cooperativo. Con esto se genera un ámbito técnico, administrativo y financiero para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado.

Junto a la creación del INACCOOP en este período se implementan cambios de enfoque en términos del diseño de las políticas públicas sectoriales (desarrollo territorial, trabajo coordinado con las organizaciones en el territorio, ampliación de agenda de temas de la institucionalidad pública que trabaja en el medio rural, nuevas formas de asociación con organizaciones que también contribuyen a la generación de bienes públicos), que suponen la utilización de nuevos tipos de instrumentos de política.

Es así que el sistema de cooperativas y de SFR ha sido un instrumento útil para la concreción de «planes de negocio» de productores agrupados apoyados por el gobierno, la implementación de servicios a la producción (maquinaria colectiva, distribución de granos y concentrados en períodos de sequía, servicios técnicos y de extensión), la posibilidad de implementar «alianzas tempranas» para el desarrollo de nuevos cultivos por parte de la investigación nacional pública o como facilitador de la adopción de medidas para la adaptación a la variabilidad y cambio climático.

La descripción de todos los programas que se han instrumentado o que se desarrollan actualmente y que tienen como contrapartes al Sistema de Cooperativas Agrarias y SFR exceden el alcance de este trabajo. En algunos casos los mismos se vincularon a la utilización de la herramienta asociativa como medio para la aplicación de otras políticas públicas generalmente vinculadas a la atención de la producción familiar o al desarrollo rural.

Uno de los que se destacan, por el volumen de recursos públicos utilizados, fue la decisión del Instituto Nacional de Colonización (INC) de priorizar la política de acceso colectivo a la tierra a través de la adjudicación de tierras en arrendamiento a productores/as familiares y asalariados/as a través de llamados abiertos a grupos u organizaciones. Admitiendo diferentes modalidades asociativas (desde la producción colectiva hasta la prestación de servicios por parte de una organización), al año 2020 se facilitaron 101.381 hectáreas bajo la forma de arrendamiento a 239 grupos que nuclean más de 2000 usuarios/as directos/as en tierras del INC en las distintas modalidades asociativas (22% cooperativas – 12% SFR). El 72% de los emprendimientos asociativos se dedican a la producción ganadera; en tanto los campos de cría y de apoyo a la lechería, significan el 5% y 8%, respectivamente de la actividad en tierras del INC; por su parte, los grupos dedicados a la caña de azúcar representan el 6% y otros rubros de la activi-

dad agropecuaria el 9%³³. En el año 2012 se firma un convenio entre el INC e INACOOB con el objetivo de apoyar a los grupos de colonos que optaran por la figura jurídica de cooperativa y requirieran asesoramiento jurídico, formación cooperativa y de gestión, acompañamiento en el proceso y, eventualmente, créditos para su desarrollo. El trabajo con las experiencias asociativas del INC significó también la búsqueda de los formatos cooperativos más adecuados para las explotaciones agropecuarias para disminuir la complejidad de la gestión y potenciar la integración entre los grupos de colonos³⁴.

Fruto del contexto sectorial y el marco institucional y de políticas generado en esta etapa, el número de cooperativas agrarias y SFR crece con respecto a lo relevado en el Censo de 2008. En el 2017, según el Registro de INACOOB, había 206 cooperativas agrarias y SFR que significaban un incremento de más del 60% con respecto al 2008 (126)³⁵.

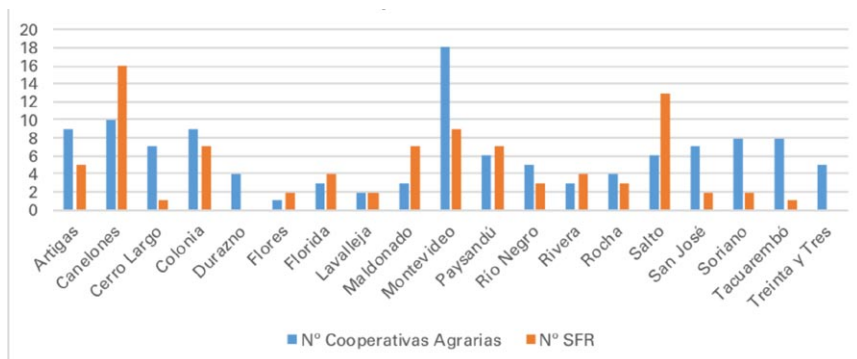
Las organizaciones están presentes en todo el territorio nacional aunque en general son más numerosas y desarrolladas en aquellas regiones donde los rubros y/o procesos productivos facilitan o propician la asociatividad. Es así que en la cuenca lechera, en las zonas horti-frutícola o agrícola suele haber un mayor número de organizaciones o al menos más antecedentes de organización que en regiones de ganadería extensiva.

En la Gráfica 1 se presenta la distribución de cooperativas agrarias y SFR según departamento. Los departamentos de Montevideo, Canelones y San José se caracterizan por tener el grueso de la producción horticola y fruticola. En Canelones, San José, Florida y Colonia se encuentra buena parte de la Cuenca Lechera. Colonia, Soriano, Flores, Río Negro y Paysandú concentran la mayor parte de la producción agrícola. La ganadería está presente en todo el país pero la que utiliza el campo natural como principal soporte nutricional se ubica en los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó, Treinta y Tres, Rocha, Maldonado, Lavalleja y Durazno.

³³ <https://www.colonizacion.com.uy/datos-emprendimientos-asociativos>

³⁴ F. CORREA (ed.), «Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina», Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Página 412

³⁵ Los datos no son estrictamente comparables puesto que se utilizan metodologías diferentes. Las cifras de 2008 provienen del II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, en tanto las cifras de 2017 provienen del Registro de Cooperativas del INACOOB que se construye a partir de la base del Censo de 2008 y los datos aportados por la Sección Registro Nacional de Cooperativas del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).



Fuente: Registro INACOOOP 2017.

Gráfica 1

N.º de cooperativas agrarias y SFR según departamento

Finalmente es importante destacar que la conformación de este nuevo enfoque de las políticas públicas sectoriales de desarrollo y en las orientadas al cooperativismo ha sido el resultado de un largo proceso (de casi 30 años), donde no ha sido menor el rol de representación gremial que tuvieron las articulaciones como la CNFR, CAF y otro conjunto de gremiales de productores. Rol que muchas veces se ha compartido con el Movimiento Cooperativo (que incluye diversas modalidades) como por ejemplo para el impulso de la ley de cooperativas y que en otros ha correspondido a las articulaciones asociativas agrarias. Es así que se participa en numerosos institutos públicos no estatales³⁶ que ha sido la forma organizativa que se ha dado la institucionalidad agraria ampliada para asesorar e implementar las políticas públicas en áreas estratégicas (la investigación, la temática

³⁶ La doctrina administrativa uruguaya definió a las personas públicas no estatales sobre la base de las siguientes características: 1. Son de creación vía de la ley. 2. Su personal no reviste la calidad de funcionario público, regulándose por las normas del derecho laboral. 3. Su presupuesto es proyectado y aprobado por la propia entidad, sin perjuicio de eventuales controles. 4. Su contratación no está alcanzada por la normativa general aplicable a las Administraciones Públicas. 5. Sus bienes no son estatales y sus fondos suelen ser de origen doble: privado y público. 6. Tienen patrimonio propio. 7. Son dirigidas de diversas formas según las previsiones de cada ley de creación pero, en general, son administradas con representación significativa de los interesados (que suelen contribuir a la integración del patrimonio). Extraído de Marco Jurídico del INIA – 2.ª Edición actualizada. 1993. Dr. Carlos. E. Delpiazzo.

de las semillas, la transferencia tecnológica) o en cadenas relevantes (la carne, la lana, la leche, el vino). De igual forma se está presente en diversas figuras de consulta para la implementación de políticas en rubros como la granja o temas como la sanidad animal o los programas de desarrollo territorial (por ejemplo las Mesas de Desarrollo Rural).

3.2. *El sistema cooperativo y de fomento rural en Uruguay en los años recientes*

Desde el punto de vista jurídico en el medio rural uruguayo se pueden distinguir tres grandes formas de organización que implementan prácticas asociativas con valores cooperativos:

- Las cooperativas propiamente dichas (agrarias o de trabajo)
- Las Sociedades de Fomento Rural que tienen su origen en las Comisiones de Fomento Rural y que fueron creadas con fines básicamente sociales pero que rápidamente incorporaron servicios a sus socios.
- Organizaciones gremiales agropecuarias (con el formato jurídico diverso como asociaciones civiles, asociaciones agrarias, etc.) que implementan servicios a sus asociados y que frecuentemente articulan acciones con cooperativas o el sistema de fomento rural.

Esta gran caracterización no significa que no existan otras formas jurídicas o arreglos informales de asociación presentes en el sector agropecuario. Lo importante a reseñar es que si bien hay un tejido denso organizacional presente en todo el territorio rural, el mismo es heterogéneo en trayectoria, madurez institucional y ubicación geográfica. Heterogeneidad que también se da a nivel de las cooperativas agrarias y SFR.

Un punto de partida ineludible aunque un poco distante en el tiempo, es el último Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural realizado en 2008. En los siguientes cuadros se presenta la información relevada de las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural, respecto del número de instituciones activas y el número actual de socios.

Cuadro 2

N.º de cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural y socios y empleados de las mismas

	2008
Cantidad de Cooperativas y SFR	126
Número de socios	21.517
Promedio de socios por entidad	171
N.º empleados en cooperativas y SFR	4.393

Fuente: Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural.

Cuadro 3

Distribución de cooperativas y SFR según la cantidad de socios. Año 2008

Cantidad de socios por Cooperativa-SFR	%
Hasta 20 socios	30
21 a 100 socios	41
Más de 100 socios	29

Fuente: Il Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural.

La información del Censo de Cooperativas de 2008, muestra que el sistema cooperativo agrario alcanzó en aquel año un nivel de facturación total de casi 875 millones de dólares donde las principales actividades fueron el acopio y venta de productos agropecuarios (22.8% del total), la agroindustria y procesamiento de productos (66.8%) y la compra y distribución de insumos (8%). Este nivel de facturación representó casi el 20% del PBI total del sector agropecuario y agroindustrial estimado para 2008, lo que demuestra la alta importancia económica del sistema cooperativo. Pero si se analiza la distribución de esta facturación se verá que la misma es heterogénea fruto de la diversidad existente en el tipo de organización asociativa, los énfasis en la finalidad que tienen y el rubro o cadena productiva en la que están insertas. Por ejemplo: La Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) significaba casi el 60% de la facturación y empleaba el 36% de la mano de obra empleada por las cooperativas agrarias y las SFR. En contrapartida el 76% de las cooperativas y SFR tenían menos de un millón de dólares de facturación anual y un 44% menos de USD 100.000 anuales³⁷.

³⁷ QUINTANS, E. CAF – 30 años produciendo futuro 1984-2014. CAF. 2014. Página 149.

Al no haberse realizado un nuevo Censo, no es posible contar con datos actualizados de lo relevado en el 2008. Sin embargo la información disponible de los montos de aporte de la prestación coactiva³⁸ que deben pagar las cooperativas para el cofinanciamiento del INACOOOP puede dar una idea de la heterogeneidad de facturación existente actual.

Cuadro 4

Cantidad de cooperativas agrarias según monto a pagar de prestación coactiva en Unidades Indexadas por tramos de aporte

Monto a pagar en UI	Año				
	2017	2018	2019	2020	2021
170.000 o mas	7	5	6	6	8
100.000-169.000	2	2	5	6	4
20.000-99.000	13	16	12	12	12
Menos de 20.000	23	20	20	20	18
Exoneradas	21	22	21	18	17
Total	66	65	64	62	59
Cotización de Unidades Indexadas en U\$S	0,12	0,13	0,12	0,12	0,11

Fuente: Se agradece a Amalia Astiazarán – Responsable de la Unidad de Investigación e Información del INACOOOP por el suministro de los datos.

³⁸ El régimen financiero del INACOOOP, tal como lo establece el artículo 202 de la Ley 18.407, tiene una estructura mixta de recursos presupuestales provenientes del Estado y del cobro de la prestación coactiva al sector cooperativo. En lo relativo a la financiación del sector cooperativo el artículo 204 de la Ley 18.407 crea la denominada Prestación Coactiva, cuyo pago es obligatorio por parte de las cooperativas y lo recaudado está destinado fundamentalmente a favor del propio sector cooperativo que lo aporta. Monto imponible: para las cooperativas en general, excluidas las de vivienda, el monto imponible estará constituido por el total de los ingresos del ejercicio, originados en las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios. Esto refiere al total de los ingresos que surgen del Estado de Resultados. A tal fin, se excluirá del cálculo de la base imponible el Impuesto al Valor Agregado y los ingresos provenientes de enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios a otras cooperativas.

Ingreso por ventas del ejercicio social según estados contables para DGI o BCU (-)
Menos ingresos de operaciones con cooperativas (=) Monto neto Monto Neto x 0,15%
= PRESTACIÓN COACTIVA

Del monto de la prestación a pagar el contribuyente podrá deducir los costos anuales correspondientes a afiliaciones a entidades cooperativas de grado superior de carácter gremial que posean personería jurídica, y los servicios que estas entidades le presten, hasta un máximo del 15% (quince por ciento) del total de la prestación.

Notas:

- a) La Unidad Indexada (UI) es una unidad de valor que se va reajustando de acuerdo a la inflación medida por el Índice de Precios del Consumo. Esta unidad varía diariamente de modo que al cierre de mes acumula una variación con respecto al valor de la UI del mes anterior. Para calcular el monto en UI se tomaron los valores del 1/1 de cada año. Lo mismo para la cotización del dólar americano.
- b) La prestación coactiva la pagan las cooperativas (no las SFR) que deben hacer una Declaración Jurada hasta seis meses de finalizado su ejercicio. Tiene un tope de aporte situado en las 200.000 UI (equivalente a unos U\$S 22.000). Aquellas cooperativas que tengan una facturación anual menor a las 500.000 UI están exoneradas. De igual forma puede haber cooperativas registradas pero que no hacen la declaración jurada por diferentes razones.

Para interpretar la información anterior se debe tener en cuenta que si una cooperativa hace un aporte de 20.000 UI, eso significa que tuvo un ingreso anual total imponible aproximado de U\$S 1.700.000 (asumiendo que la cooperativa deduce del valor de la Prestación Coactiva el 15% de afiliación a su Federación y que por lo tanto el monto es de 23.000 UI). En el 2021 un 30% de las cooperativas tienen menores ingresos a esa cifra y un 28% está exonerada por tener ingresos menores a los U\$S 66.000 anuales.

Otra fuente de información que puede dar una idea del nivel de heterogeneidad actual, es un informe realizado por la Unidad de Información e Investigación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) y la Unidad de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)³⁹. Este informe busca cuantificar la cantidad de puestos de trabajo generados por las cooperativas en el país y no la cantidad de socios cooperativistas, ya que este último dato no se incluye en las planillas de trabajo de estas entidades. De las 116 cooperativas agrarias consideradas en 2020, 67 presentaban personas registradas en la Planilla de Trabajo Unificada (PTU) y empleaban unas 3.753 personas. En cuanto a la cantidad de trabajadores/as de estas cooperativas, se observa que algo más de la mitad (35 cooperativas) tienen entre 1 y 5 personas registradas en la PTU, mientras el 7,5%

³⁹ CASTIGLIO, A. VEAS, R. Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2019-2020. MTSS-INACOOOP. Junio 2021. Páginas 20-26

tiene entre 6 y 10 personas. Esto implica que prácticamente el 60% de las cooperativas agrarias están integradas por 10 o menos personas ocupadas. En el otro extremo de la clasificación, se observan 8 cooperativas agrarias con más de 51 personas registradas cada una, concentrando el 84,3% del empleo. Dentro estas últimas, figuran 4 cooperativas (en los rubros de agricultura, lechería, avícola y ganadería) que presentan entre 100 y 300 personas cada una, y una del rubro de lechería que supera las 2 mil (y que significa por sí sola más del 50% del empleo en esta modalidad).

En cuanto a las SFR el estudio consideró a 76, de las cuales 29 tienen personas registradas en la PTU y 47 si bien figuran activas, no cuentan con personal. Se contabilizaron 365 personas cotizantes a la seguridad social y otras 22 personas sin información de Consejo de Salarios ni condiciones laborales. Tres SFR concentran el 71% del empleo (259 ocupados), ubicándose en el rango de 51 a 100 ocupados. Geográficamente, las 3 se encuentran en el departamento de Colonia. En el otro extremo se observan 22 SFR, (en la categoría de 1 a 5 ocupados) que nuclean el 13,2% del empleo generado (48 cotizantes).

Respecto a la incidencia actual del sistema en la producción agropecuaria, no existen cifras verificables en todo el vasto campo de actividades que desarrolla. Sin embargo es posible identificar las siguientes:

- A través de las cooperativas se industrializa y comercializa la producción de 2000 productores lecheros nucleados principalmente en CONAPROLE, esto representa el 80% de la producción nacional de leche y sus derivados para abastecer el mercado interno e internacional.
- En la producción agrícola las cooperativas manejan el 30% de la producción de trigo y el 20% de la producción nacional de soja, así como también participan en la producción de sorgo y maíz. Las Cooperativas manejan el 30% de la producción de cebada.
- Exceptuando el cultivo de arroz, los servicios de almacenaje administrados por las cooperativas alcanzan una capacidad instalada que cubre cerca del 70% de la producción de granos.
- A través de Central Lanera Uruguaya el sistema comercializa e industrializa cerca del 15% de la producción nacional de 1800 productores laneros. Dicha producción es industrializada en una peínaduría propia —Lanera Piedra Alta—, con tecnologías modernas produciendo tops de excelente calidad logrando el acceso a los mercados internacionales más exigentes.

Pese a la diversidad de expresiones organizativas, el caso uruguayo ratifica que las organizaciones de productores ofrecen externalidades positivas y producen bienes públicos además de ser un instrumento de inclusión económica y social. Ello se evidencia en los siguientes roles:

- La captura de valor agregado en favor de sus productores miembros, la cooperativa posibilita a sus miembros a incrementar su participación en la generación de valor de la cadena agroindustrial.
- La función principal de la cooperativa es incrementar el poder de mercado y de negociación de los productores socios, consecuencia de lograr economías de escala.
- Reducen los riesgos del mercado, distribuyendo los efectos de la variabilidad de los precios.
- Reducen los costos de transacción: sobre todo en rubros donde el producto es perecedero, como la leche o las frutas y hortalizas.
- Posibilitan el acceso a insumos y servicios.
- Fortalecen la capacidad competitiva a través de procesos de innovación.
- Contribuyen al uso eficiente en el uso de los insumos y los recursos en general (humanos, activos, naturales).

Como ya se ha mencionado existen dos organizaciones de segundo grado que representan los intereses del sistema de cooperativas agrarias y SFR:

- **Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)** que tiene 107 años de vida y nuclea a un centenar de entidades de primer grado que agrupan a 17 500 familias dedicadas a los más diversos rubros productivos en todo el territorio nacional. Se la reconoce dentro y fuera de fronteras como una de las principales organizaciones representativas de la Agricultura Familiar Uruguaya.
- **Cooperativas Agrarias (CAF)** con 38 años de vida y representa a una red integrada por más de 20 cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural del Uruguay con más de 10.000 productores asociados, distribuidos en todo el territorio nacional.

Como se podrá apreciar ambas entidades tienen socias de las dos modalidades en función de los intereses o valoraciones que hacen las organizaciones de primer grado. De igual forma ambas federaciones articulan con el Movimiento Cooperativo nacional a través de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). Además de la función de la representación gremial del Movimiento, la CUDE-

COOP impulsa programas e iniciativas que tiendan a facilitar la intercooperación entre las diferentes modalidades o clases cooperativas.

De igual forma ambas federaciones participan de organizaciones regionales atendiendo una agenda de articulación frente a los fenómenos de integración regional: la CNFR es socia fundadora de Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM) mientras que la CAF es miembro de la Red de Cooperativas Agropecuarias de las Américas (REDACOO) en el ámbito de Cooperativas de las Américas (ACI).

4. **Apuntes sobre la agenda futura del sistema cooperativo y de fomento rural**

Como se reseñó en el capítulo anterior, los antecedentes más significativos e históricos del cooperativismo agropecuario uruguayo indican el ensayo de diversas estrategias para aprovechar oportunidades, ganar escala y poder negociador mediante la cooperación entre entidades agrarias o el desarrollo de nuevos servicios.

Es por este motivo que más allá de los éxitos y fracasos de cada una de estas experiencias, los efectos de su presencia en la mayoría de los casos resultaron beneficiosos fundamentalmente para la producción familiar y media agropecuaria pero también para el conjunto del sector. Ya sea mejorando la transparencia de ciertos mercados, operando como referencia de precio o posibilitando alternativas comerciales más incluyentes. Es también desde esta perspectiva que sería importante analizarlas y evaluarlas.

Es posible identificar el rol que jugaron, en el diseño de estas estrategias por parte del movimiento, las políticas públicas sectoriales y las específicas hacia el cooperativismo rural así como la situación de los mercados de los productos agropecuarios y el entorno económico y social general.

No es de extrañar entonces que en un contexto de cambios dados por las nuevas tecnologías y las tendencias sectoriales ya reseñadas así como desafíos a la interna de la organización asociativa, la posible agenda futura se siga apoyando en dos grandes líneas de trabajo:

- La primera de ellas tiene por objeto la mejora de las condiciones de competitividad del sistema cooperativo.
- La segunda es seguir haciendo visible la utilidad del sistema cooperativo agrario como instrumento para apoyar las políticas de desarrollo sectorial.

Ya en el 2013 un análisis de tres estrategias (fusión de cooperativas, alianzas tempranas con la investigación para ganar competitividad en la producción de semillas, prestación de servicios cooperativos para facilitar el uso de innovaciones en la ganadería) planteaba que eran ejemplos de cómo por diferentes vías se buscaba⁴⁰:

- Trabajar en aspectos que consoliden un funcionamiento eficiente de la cooperativa de base.
- Establecer alianzas para hacer escala y ganar en competitividad en contextos que plantean desafíos al modelo cooperativo.

En el 2019 tanto CAF como CNFR elaboraron una serie de propuestas frente a un nuevo período electoral. Las mismas trascienden los aspectos meramente corporativos y abordan diferentes temáticas vinculadas al desarrollo, la educación o el medio ambiente. Las organizaciones asociativas y sus articulaciones constituyen un espacio económico y social singular, que por sus características, las transforman en un actor estratégico y aliado del estado para la implementación de las políticas públicas (especialmente las territoriales).

La agenda de CAF hace centro en la dinámica competitiva de las empresas cooperativas. Define a la competitividad de una empresa cooperativa agropecuaria y agroindustrial por su capacidad para producir bienes y servicios de una forma rentable, para ser comercializados en el mercado interno y/o la exportación, en beneficio directo de sus asociados y construyendo capital social. A partir del recorrido ya hecho para ganar competitividad, plantea temáticas vinculadas a mejorar los aspectos normativos y tributarios del cooperativismo, generar herramientas financieras, avanzar en la inclusión de las cooperativas en el régimen de promoción de inversiones, abordar nuevos enfoques en I+D+i que vinculen más los sectores «intensivos en el uso de conocimientos» con los sectores «intensivos en recursos naturales» así como abordar los desafíos de las TICs en las cooperativas. De igual manera plantea los desafíos del cooperativismo agrario respecto a las temáticas de género y generaciones y las posibles acciones para abordarlos. Reivindica el rol del cooperativismo agrario como una herramienta del desarrollo local y una mejor distribución del valor generado del proceso productivo. Por ello propone que el capital social de las cooperativas agrarias debe ser considerado como un activo clave en el diseño de las políticas de desarrollo productivo⁴¹.

⁴⁰ ARBOLEYA, I. BERVEJILLO, J. TAMPLER, A. «Fortalecimiento de las capacidades competitivas de las Cooperativas Agrarias Federadas. Análisis de tres estudios de caso». CAF-INACCOOP-CCU. Diciembre 2013

⁴¹ CAF. Cooperativas Agrarias Federadas. Propuestas al próximo gobierno. 2019.

Por su parte la CNFR en su planteo del 2019 hace centro en la generación de políticas diferenciadas hacia la Producción Familiar (PF) y para ello hace propuestas sobre la institucionalidad pública y las políticas en diferentes áreas (Formación y Capacitación, Compras Públicas, Mujeres Rurales, Servicios de Salud, Jóvenes rurales, Seguridad Social, etc.). A manera de ejemplo se presentan cuatro grandes temas:⁴²

- La mejora de las capacidades de las SFR así como de los procedimientos de compras públicas que habilita la Ley 19.292 «Reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios a la Producción Agropecuaria Familiar y la Pesca Artesanal».
- La implementación de líneas de financiamiento adecuadas a las SFR
- Políticas diferenciadas de promoción y desarrollo de seguros agropecuarios
- La promoción y facilitación del uso de las TICs como aporte a la asistencia técnica y extensión rural y al fortalecimiento institucional de las organizaciones

De igual forma el cooperativismo agropecuario comparte los desafíos del cooperativismo nacional. En este sentido el sector cooperativo en su 4.º Encuentro Nacional realizado en el 2018 se dedicó abordar los «Desafíos del cooperativismo uruguayo hacia 2030». En el mismo se plantearon una serie de transformaciones estructurales nacionales que se constituyen en desafíos para el cooperativismo⁴³:

- Envejecimiento poblacional y desafío generacional en el cooperativismo: Problema recurrente en el medio rural y en las cooperativas agrarias que no se ha logrado resolver plenamente pese a los esfuerzos realizados
- La transformación de las relaciones de género: Necesidad de generar estrategias para la participación de las mujeres en las asambleas y órganos de dirección, como ser el uso de TIC que puede aportar a su mayor participación
- Desarrollo sustentable, medio ambiente y cambio climático: Esto puede ser una amenaza o una oportunidad para el cooperativismo agrario en función de su capacidad de adaptación a las nuevas formas y reglas de la producción de alimento y fibras.

⁴² CNFR. Propuestas de políticas públicas para la agricultura familiar de CNFR al gobierno nacional. 2020. Disponible en <https://coprofam.org/2020/11/05/propuestas-de-politicas-publicas-para-la-agricultura-familiar-de-cnfr-al-gobierno-de-uruguay/>

⁴³ TORRELLI, M et col. Desafíos actuales del cooperativismo ante la crisis. PROCOOP. Programa de Formación Cooperativa. INEFOP – CUDECOOP – INACOPP. Julio 2020. Páginas 12 a 15

- Cambios tecnológicos y transformación productiva: Los cambios de la matriz productiva, tienen núcleo innovador conformado por la Economía Digital y la Bioeconomía.
- Automatización, nuevas formas de producción y de modelos de negocios: Un ejemplo fue la expansión del comercio electrónico a partir de la Pandemia del COVID 19. Aquellas cooperativas que tenían desarrolladas herramientas digitales pudieron sortear mejor e incluso hasta crecer en ventas en ese período.

Un elemento común de ambas plataformas de propuestas son los desafíos emergentes de la economía y transformación digital de la producción de alimentos y fibras. La transformación digital consiste en un cambio de modelo del negocio de la organización en la que se incorporan nuevas herramientas tecnológicas en los distintos procesos productivos y se produce un cambio en la cultura organizacional. Preparar a la empresa cooperativa para la incorporación de tecnología digital también contribuye con facilitar la toma de decisiones para competir en el mercado en que actúa. Supone que la organización pueda elegir su estrategia de adecuación digital revalorando sus productos y servicios hacia terceros, como los procesos internos y la comunicación con sus empleados y asociados mediante el adecuado uso de la tecnología para desarrollar. Pero la transformación digital supone contar con capacidades de gestión, inversión, formación e infraestructura que no son posibles de ser encaradas por la mayoría de las cooperativas agrarias y SFR por sí solas.

Otra aproximación a la agenda de las cooperativas agrarias y SFR tiene que ver con las temáticas de interés para la formación⁴⁴. Algunas de ellas son:

- Envejecimiento y recambio generacional y mayor llegada a jóvenes vía TIC
- Sensibilización en género y acoso sexual laboral. Visibilizar el rol de la mujer en el campo
- Atención al usuario-socio-cliente, con perspectiva de identidad diferencial cooperativa
- Cambios en los modelos de negocio en un marco de concentración creciente
- Alta gerencia y profesionalización de las capacidades en materia de estudio de mercados e internacionalización

⁴⁴ TORRELLI, M. *et col.* Desafíos actuales del cooperativismo ante la crisis. PROCOOP. Programa de Formación Cooperativa. INEFOP – CUDECOOP – INACOPP. Julio 2020. Página 95.

- Adecuación a las nuevas normas sanitarias
- Mitigación de impacto ambiental y nuevas formas de producción de cara a cumplimiento de los ODS
- Incorporación de nuevas tecnologías y modelos de negocio y su implementación

En resumen, resolver estas dimensiones críticas en clave de las organizaciones cooperativas agrarias y las SFR supone abordar la problemática de género y generación, el impulso y generación de estrategias que permitan el sostenimiento de la producción familiar y media frente a los desafíos de escala y modernización excluyente, el fortalecimiento y mejora de las capacidades de las cooperativas especialmente en lo referido a su transformación digital, el fomento de la articulación nacional e internacional, la exploración y adaptación de los nuevos mecanismos de financiamiento que otorgan los marcos legales de última generación y particularmente seguir construyendo un nuevo tipo de relación/ alianza con el estado.

De esta manera seguirá honrando su historia y el importante legado de Charles Guide al señalar que para las cooperativas «la verdadera marca de vitalidad no es durar, sino renacer».⁴⁵

5. Bibliografía

- ARBOLEYA, I. Informe Final de Consultoría: Preparación de la Propuesta sobre Fortalecimiento de Capacidades en Generación y Transferencia de Tecnologías, Asistencia Técnica y Extensión Rural. Uruguay -CSD/RND -UR-T1163. BID. Versión Final del Anexo Técnico. 2018.
- ARBOLEYA, I. BERVEJILLO, J. TAMBLER, A. «Fortalecimiento de las capacidades competitivas de las Cooperativas Agrarias Federadas. Análisis de tres estudios de caso». CAF-INACOOP-CCU. Diciembre 2013
- ARBOLEYA, I. *et col.* El Sector lechero uruguayo: Contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo. Programa Regional FIDA MERCOSUR CLAEH. 2013.
- BERTULLO, J. *et al.* «El cooperativismo en Uruguay». Documento de Trabajo del Rectorado N.º 22, Universidad de la República. Montevideo. Año 2004.
- BERVEJILLO, J.; GIUDICE, G.; MONDELLI, Mario. P. Innovaciones en las Cooperativas Agrarias Uruguayas. Reporte Preliminar. CAF-ESFIM. Setiembre de 2012.
- CABALLERO, A.; GRAMPÍN, F. Cooperativismo agrario y desarrollo territorial rural: dos caminos que se encuentran. Serie ESStudioteca, número 1. ISSN: 2730-5139. 2021. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/esstudioteca>.

⁴⁵ CATTANI, A. D., CORAGGIO J. L. y LAVILLE, J. L. Diccionario de la otra economía: lecturas sobre la economía social-1.ª Edición. Altamira. 2009. Página 113.

- CABRERA, M., DORNEL, S. y SUPERVIELLE, M. (2010): «El Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1.º Informe de Resultados», CHC - OPP - CUDECOOP y ONUDI, Setiembre de 2010.
- CAF. Cooperativas Agrarias Federadas. Propuestas al próximo gobierno. 2019. Disponible en www.caf.org.uy
- CATTANI, A. D.; CORAGGIO, J. L.; LAVILLE, J. L. Diccionario de la otra economía: lecturas sobre la economía social-1.ª Edición. Altamira. 2009.
- CCU. Presentación. Centro Cooperativista Uruguayo. Disponible en <http://ccu.org.uy/sobreccu>
- CNFR. Propuestas de políticas públicas para la agricultura familiar de CNFR al gobierno nacional. 2020. Disponible en <https://coprofam.org/2020/11/05/propuestas-de-politicas-publicas-para-la-agricultura-familiar-de-cnfr-al-gobierno-de-uruguay/>
- CLU. Central Lanera Uruguay. Historia. Disponible en <http://www.central-lanera.com.uy/sitio/html/historia>
- COPAGRAN. Memoria anual 2020-2021. Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN). Disponible en <https://www.copagran.com.uy/>
- CORREA, F (ED.). «Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina», Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Página 412.
- CHADDAD, F. Informe Final de Consultoría. Proyecto de Desarrollo Competitivo de Organizaciones Colectivas Agrarias Consolidadas. MGAP - INACOOOP - FIDA- CUDECOOP-CAF - CNFR. 2015. Página 23.
- DELPIAZZO, C. E. Marco Jurídico del INIA - 2.ª Edición actualizada. Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). 1993.
- ERRANDONEA, A. y SUPERVIELLE, M. Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1992
- EXANTE, Economía y Finanzas Corporativas. Impacto de los agronegocios en la economía uruguaya. Informe Ejecutivo. Setiembre 2022. Disponible en <https://www.exante.com.uy/>
- FAO (2017), El futuro de la alimentación y la agricultura. Tendencias y desafíos. Disponible en <https://www.fao.org/3/i6881s/i6881s.pdf>
- INACOOOP, Datos y Estadísticas. Disponible en <https://www.inacoop.org.uy/datosyestadistica>
- INC, Emprendimientos asociativos. Instituto Nacional de Colonización (INC). Disponible en <https://www.colonizacion.com.uy/datos-emprendimientos-asociativos>
- INE, Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. Instituto Nacional de Estadística (INE). 2008-2009. INE. Páginas 46-47.
- ISOLA, G. «El Cooperativismo Agrario Común del Sur» en «Impacto de la integración regional y la globalización sobre las cooperativas agropecuarias del MERCOSUR»- Unidad de Estudios Cooperativos. Universidad de la República. Uruguay. 2010

- MARTÍ, Juan P. «Cooperativas creadas a partir del Estado. El caso de la CONAPROLE, una régie cooperative», VII Encuentro del Comité Académico sobre Procesos Cooperativas y Asociativos, Universidad de Santiago de Chile, octubre de 2011.
- MARTÍ, J. P. Análisis de los programas públicos de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay», en 5.as Jornadas Nacionales de Historia Económica. Noviembre 2011.
- MARTÍ, J. P. «Legislación y Fomento Cooperativo. Esfuerzos fragmentarios, espasmódicos y reactivos». Revista Estudios Cooperativos. Vol. 16. Universidad de la República. 2011
- MGAP, Censo General Agropecuario 2011. DIEA – MGAP. Resultados finales.2012. Disponible en www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2020-02/censo2011.pdf
- MGAP, Resolución 1013/16. Definición de Productor Familia. Disponible en www.mgap.gub.uy
- QUINTANS, E. CAF - 30 años produciendo futuro 1984-2014. CAF. 2014. Página 19. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15645-1984>
- TERRA, J. P. Proceso y significado del cooperativismo uruguayo. Capitulo V. Las Cooperativas Agropecuarias. Páginas 124-125. Reedición del Documento de CEPAL del año 1986 por el Instituto Humanístico Cristiano Juan Pablo Terra. 2013
- TORRELLI, M. *et col.* Desafíos actuales del cooperativismo ante la crisis. PROCOOP. Programa de Formación Cooperativa. INEFOP - CUDECOOP - INACOPP. Julio 2020. Páginas 12 a 15
- VEAS, R.; CASTIGLIA, A. Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2019-2020. MTSS - INACOPP. 2022. Disponible en <https://www.inacopp.org.uy/investigaciones>

Las empresas recuperadas por sus trabajadores en Uruguay: emergencia, desarrollo, debilitamiento y singularidades del caso

Dra. Anabel Rieiro y Lic. Julián Reyes

Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
anabel.rieiro@cienciassociales.edu.uy

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2675>

Recibido: 3 de noviembre de 2022

Aceptado: 28 de diciembre de 2022

Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Introducción.—2. Tramas en movimiento. Reinención del trabajo cooperativo a partir del cierre de empresas. 2.1. Cooperativas como respuesta al cierre de empresas y crisis socioeconómica. 2.2. Intensificación de vida gremial y relación con la política pública. 2.3. Decrecimiento, debilitamiento organizacional y alejamiento de la política pública.—3. Reflexiones finales.—4. Referencias bibliográficas.

Resumen: El artículo expone cuáles han sido algunas de las condiciones sociales, económicas y políticas claves para comprender el surgimiento, desarrollo y debilitamiento de las empresas recuperadas por sus trabajadores (ERT) en Uruguay. Con la crisis socioeconómica del 2002 el fenómeno de las ERT alcanza una magnitud que lo hace visible socialmente. Encontramos a partir de allí un primer momento de emergencia y resistencia que se prolonga hasta finales del primer gobierno del Frente Amplio (FA) (2005-2010); un segundo contexto de crecimiento a partir del despliegue de la política pública durante el segundo gobierno del FA (2010-2015) y un tercer período de decrecimiento y cambio de perfil de las ERT a partir del desplazamiento de la política pública y el debilitamiento organizacional del sector (2015 hasta la actualidad).

Palabras clave: empresas recuperadas por sus trabajadores, cooperativas, Uruguay.

Abstract: The article presents some of the social, economic and political conditions for understanding the emergence, development and weakening of the worker-recuperated enterprises (ERT) in Uruguay. With the socioeconomic crisis of 2002, the phenomenon of ERT reached a magnitude that made it socially visible. We find from there a first moment of emergence and resistance from the crisis that lasts until the end of the first government of the Frente Amplio (FA) (2005-2010); a second context of growth from the deployment of public policy during the second FA government (2010-2015) and a third period

of decline and change in the profile of the RTEs from the withdrawal of public policy displacement and organizational weakening of the sector (2015 to the present).

Keywords: worker-recuperated enterprises, cooperatives, Uruguay.

1. Introducción

El artículo propone retomar algunas de las claves (condiciones sociales, económicas y políticas) que permiten comprender el surgimiento, desarrollo y actual debilitamiento de las ERT en Uruguay. Para ello se propone, por un lado, un recorrido de las composiciones y descomposiciones que se han ido concretando en distintos espacios de articulación durante los diferentes períodos, y la relación de las ERT con la política pública, dentro de la cual resalta para el sector la política del Fondo para el Desarrollo (FONDES). Por otro lado, se analiza la situación económica de las ERT y su relación con el mercado, encontrando escasos pero importantes ejemplos que lograron pasar de una estrategia de sobrevivencia a un proyecto socioeconómicamente consolidado.

Las preguntas que guiaron el artículo fueron: ¿En qué contexto emergen los nuevos entramados cooperativos? ¿Traen consigo nuevas prácticas, sentidos, imaginarios sociales y condiciones de existencia en torno al trabajo? ¿Cómo se relacionan con el tejido social, el capital y la esfera de lo público? Partimos de un enfoque que entiende que, si bien las crisis socioeconómicas son cíclicas y sistémicas, y que tienen efectos en la descolectivización de la trama social, también pueden propiciar respuestas que posibiliten la conformación de nuevas subjetividades cooperativas. Desde esta perspectiva, ¿pueden comprenderse las ERT como formas de recolectivización en el trabajo? Se retomarán las ERT como espacios de conflicto, sociabilidad y politización (Wyczykier, 2009: 187-190) para analizar su emergencia, desarrollo, crecimiento, estancamiento y debilitamiento, buscando claves de análisis que nos permitan comprender el fenómeno a partir de sus especificidades nacionales.

Se parte de una noción teórica que retoma las ERT como procesos de defensa y gestión de lo común (Gutiérrez, 2020), dentro de los cuales la asociatividad es el resultado multidimensional de los colectivos desde sus interrelaciones cotidianas —entre ellos y frente al resto de los actores pertenecientes a las esferas sociales, económicas y políticas—. En este sentido, describir algunas características generales del fenómeno en sus distintas etapas analizando las subjetividades emergentes contemporáneas a partir del análisis de las ERT adquiere relevancia, en tanto acciones creativas que han encontrado distintas limitantes y potencialidades en la lucha por defender al trabajo como un derecho para sostener la vida simbólica, material y afectiva (Navarro, 2015; Rivera Cusicanqui, 2018; Linsalata, 2014; Zibechi, 2015) de quienes se vieron amenazados por el desempleo.

Se trata de un estudio transversal, en el que se triangularon tanto métodos cualitativos como cuantitativos. La estrategia metodológica consiste en:

1. Actualización del último mapeo de ERTs a través de un nuevo registro y encuesta telefónica a las ERTs que están en funcionamiento en el 2022.
2. Reelaboración de informaciones provenientes de distintas investigaciones, desde las cuales se utilizaron una variedad de técnicas de investigación desplegadas desde 2003: 3 Mapeos (2005, 2008, 2015 y 2022); más de 50 entrevistas semiestructuradas a referentes de ERT con visitas y observaciones a más de 40 ERTs (entre 2013 y 2015); acompañamiento y observación participante en acciones colectivas, espacios de articulación entre ERT y entre ellas con otras organizaciones sociales del campo de la Otra Economía entre 2003 y 2015.

2. **Tramas en movimiento: Reinención del trabajo cooperativo a partir del cierre de empresas**

2.1. *Cooperativas como respuesta al cierre de empresas y crisis socioeconómica*

Uruguay presenta una larga trayectoria de desarrollo en el cooperativismo, cuyos orígenes se remontan a finales del siglo XIX (Errandonea y Supervielle, 1992; Guerra, 2019; Rieiro, 2021; Martí, 2019), si bien se encuentran a mitades del siglo XX las primeras experiencias de recuperación de empresas por parte de sus trabajadores (Guerra *et al.*, 2004; Martí *et al.*, 2005), estas tuvieron particular relevancia como respuesta a la crisis socioeconómica de 2002.

A diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos como Argentina (Ruggeri, 2011; Rebón, 2004; Feser, 2021), la crisis en Uruguay no tuvo como efecto un desborde del sistema político y de sus instituciones, aunque sí se deterioraron considerablemente los indicadores sociales, con elevados niveles de pobreza. En el 2002, entre el 35 y 40% de las empresas uruguayas cerraron, lo cual se tradujo en una tasa de desempleo cercana al 17%, según fuentes oficiales (INE, 2002).

El desempleo, la informalidad y la precarización laboral fue el contexto de emergencia de experiencias asociativas de trabajadores de empresas cerradas o en quiebra, principalmente movilizadas de forma defensiva para preservar los puestos de trabajo (Rebón y Rieiro, 2020). La recuperación de empresas se hizo así visible socialmente, por primera

vez como fenómeno colectivo y no únicamente a partir de experiencias aisladas. Según los datos relevados durante el primer semestre de 2006 (Rieiro, 2006), había 16 emprendimientos que nucleaban un total de 689 trabajadores (casi el 10% trabajadores dependientes). Dos años después, durante 2008 (Rieiro, 2009), se relevaron 20 experiencias con 959 trabajadores de los cuales el 6% eran dependientes.

En esta etapa se puede observar la heterogeneidad del fenómeno, considerando las diversas experiencias que lo conforman. Esto se debe a que la organización que deviene de la recuperación es siempre un proceso singular y dinámico, que depende de la cantidad de personas, la rama del negocio, la conformación del grupo, la historia de la empresa anterior, los grados de organización, entre otras variables.

El eje vertebral de las experiencias recuperadas en este período fueron emprendimientos industriales de aproximadamente 40 años de antigüedad, urbanos y en general capitalinos (14 de los 20 emprendimientos en 2008 estaban en Montevideo), provenientes en su gran mayoría de empresas nacidas durante el modelo de desarrollo de «sustitución de importaciones» (anterior a la aplicación de medidas de corte neoliberal).

Analizando el perfil de los/as trabajadores/as en ese contexto —según una encuesta realizada a 700 personas de 12 ERT (Rieiro, 2006)—, encontramos que el 70% tenía una edad entre 40 y 60 años, siendo la media de 48 años. En lo que respecta a la educación, la mayor parte (56%) habían comenzado estudios secundarios o de enseñanza técnica sin poder completarlos. El promedio de años con experiencia laboral en la empresa anterior era de 18 años, y el 60% de los/as trabajadores/as estaban asociados a su sindicato al momento del cierre de la empresa. Si bien la mayoría de las unidades productivas provienen de organizaciones sindicales fuertes, ninguna de estas asociaciones obreras disputaba anteriormente la gestión del emprendimiento.

Los/as trabajadores/as que llevan a cabo las recuperaciones reaccionan colectivamente «desobedeciendo al desempleo» (Rebón, 2004). En particular, el proceso adquiere un carácter «silencioso» en Uruguay dado que durante el conflicto inicial no se alcanzan grados de confrontación con la intensidad que se vive en el contexto argentino, en el cual son más frecuentes los desalojos y roces con fuerzas policiales (Ruggeri *et al.*, 2005). Sobre las medidas de fuerza desplegadas por los/as trabajadores/as, si bien en algunos casos se ocuparon las empresas, en general se utilizaron canales institucionales, amortiguando los conflictos, aunque prolongándolos en el tiempo. El período de tiempo entre el cierre de la empresa y la apertura bajo gestión colectiva oscilaba en un año promedialmente, lapso prolongado si se piensa la incertidumbre y condiciones de precarización que los atravesaba.

Cuadro 1
ERT relevadas y mapeadas durante 2008

Nombre Actual	Figura jurídica	Comienzo del conflicto	Trabajadores Hombres	Trabajadores Mujeres	Trabajadores Dependientes	Producto o servicio ofrecidos
Coutram	Cooperativa	s/d	4	0	0	Grifería
Cooperativa Molino Caorsi	Cooperativa	1960	19	6	5	Harina, pasta, productos de panadería
Unidad Cooperativa Lavadero Casmu	Cooperativa	1993	20	36	0	Lavado completo
Cooperativa La Serrana	Cooperativa	1995	7	6	3	Fiambres y embutidos en general
Uruven	Cooperativa	1997	40	7	0	Salado de cuero
Molino Santa Rosa	Cooperativa	1998	62	4	9	Harina de trigo, fainá, gofio, maíz
Profuncoop	Cooperativa	1998	12	0	0	Carcasas luminarias
Urutransfor	Sociedad Anónima	1999	53	7	3	Transformadores industriales
Cooperativa Niboplast	Cooperativa	1999	9	5	4	Envases de plástico
Cofuesa	Cooperativa	2000	17	1	6	Agua y refrescos
Envidrio	Sociedad civil – Soc Anónima	2000	62	0	4	Envases de vidrio
Coopima	Cooperativa	2000	40	3	0	Producción fibra textil
Coopdy	Cooperativa	2001	0	40	0	Prendas de vestir
Codes	Cooperativa	2001	4	25	4	Servicio de limpieza y mantenimiento
Cooperativa Copraica	Cooperativa	2001	73	0	0	Cables y alambres ensamblados
Funsa Uruguay	SA = Coop + Inversor	2002	200	15	11	Neumáticos y guantes domésticos
Cofatex	Cooperativa	2002	1	2	0	Ropa tejido de punto
Cooperativa Creazioni	Cooperativa	2002	3	5	0	Billeteras, monederos, tarjeteros
Ingraco	Cooperativa	2002	15	2	5	Afiches, estuches, mailings
Cooperativa Victoria	Cooperativa	2004	20	80	0	Servicio de limpieza general y fachadas

Fuente: Elaboración propia. Rieiro (2009).

Una vez que las unidades comenzaron a producir, se experimentan importantes cambios en la cultura organizacional. A través del análisis de las entrevistas realizadas en ese período a trabajadores de 20 emprendimientos (Rieiro, 2009) se observa que desde su percepción la forma de organización laboral anterior era fuertemente vertical. Los/as trabajadores/as se auto percibían como parte de un engranaje al cual debían someterse a cambio del salario acordado, pero no se conocía ni se incidía en la organización de la unidad global. El trabajo era sentido como algo a lo que debían adaptarse, la actividad laboral se vivía en la mayoría de los casos desde una actitud *contemplativa*.

Más allá de los sujetos y el interés/compromiso individual con la recuperación, los/as trabajadores/as debieron comenzar a generar una subjetividad colectiva capaz de permitir la toma de decisiones para un accionar común. Así, podemos decir que «se produce un común» (Gutiérrez, 2020) a través de la asociación entre personas que intentan modificar su entorno. La antigua actitud contemplativa, pasa a incidir psíquica y existencialmente en los acontecimientos sobre los que dejan de ser «observadores» para formar parte constitutiva y activa de ellos. Las trayectorias individuales no son automáticas ni mucho menos homogéneas. La apropiación del proyecto colectivo y productivo transcurre entre discusiones, diferencias y luchas internas, por momentos con altos grados de conflictividad. Simultáneamente, se va generando una actitud inter-subjetiva que les permite ir tomando decisiones —más allá de las diferencias—, comenzando a reconocerse como parte de una colectividad.

En búsqueda por asesoramiento e intercambio de información, las experiencias van nucleándose en la órbita de la Central sindical «Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores» (PIT-CNT), conformando un espacio propio dado en llamar «Mesa de Empresas Recuperadas» dentro del Departamento de Desarrollo Productivo. Desde este espacio comienzan también a darse intercambios con otras experiencias de la región, incluyendo la participación en dos eventos emblemáticos: el Primer Encuentro Latinoamericano de Empresas Recuperadas en Caracas (octubre 2005) y el Seminario sobre Autogestión y Recuperación de Empresas en San Pablo (diciembre del mismo año).

Los nudos de discusión e intercambio más frecuentes se centran en los problemas a los que las distintas unidades productivas se enfrentaban para poder arrancar y subsistir. Dentro de las distintas estrategias que se desplegaban para alcanzar la autonomía socioeconómica, tuvo una singular importancia el debate acerca de la autogestión o cogestión. Buscando los caminos posibles para concretar la apertura ante la

falta de capital de giro y las distintas restricciones en el mercado, encontramos dentro de este período tres experiencias que ensayaron proyectos de cogestión entre trabajadores/as y un inversor privado. Los argumentos para defender dicha asociación se basaban en que: permitía la apertura (la cual dado el tamaño del emprendimiento requería de un alto monto de inversión inicial) y los hacía enfrentar al mercado con mayores «ventajas», dadas las mayores facilidades para obtener capital de giro. Sin embargo, revisando desde la actualidad encontramos que ninguna de estas experiencias pudo consolidarse finalmente.

Por otro lado, los defensores de la autogestión argumentaban que, si bien la cogestión podía otorgar en un comienzo mayores «grados de libertad» al dotar al emprendimiento de mayor capital económico, los podía condicionar mayormente a largo plazo, al acotar su mecanismo interno de decisión. Así, se proponía desde esta posición a la autogestión como el mecanismo por el cual recuperar el trabajo, aunque implicara un camino más largo podrían diseñarse estrategias de ahorro sobre las cuales ir construyendo caminos para alcanzar una producción propia y mayores grados de autonomía.

La búsqueda de autonomía se da en estos procesos colectivos de recuperación en una tensión permanente entre la necesidad de sustentabilidad económica y social, donde lo habitual es encontrarse con nudos de contradicción ineludibles. Para poner un ejemplo en lo económico y su relación con el mercado, algunos de los/as trabajadores/as que viven de sus medios y fuerzas productivas, si bien no reciben un salario a cambio de su trabajo, de todas maneras, encuentran formas más abstractas donde se les expropia parte del fruto de su trabajo al venderlos en el mercado. Ejemplo de una expropiación «indirecta» es la producción a *façon*, proceso por el cual un privado brinda materia prima y capital inicial, el emprendimiento asociativo lo procesa y el mismo privado se encarga de su comercialización. El trabajo productivo pasa a ser en cierta medida un servicio, donde se terceriza parte del proceso favoreciendo al privado, ahora ya no preocupado por la maquinaria, la organización del trabajo, etc., sino en la pura expropiación y maximización de ganancia a través de la tercerización y el comercio.

Las experiencias autogestionarias muestran cómo se ven atravesadas por la lógica del mercado, se observa cómo la lógica de la propiedad privada no solo opera a partir de los medios de producción sino también en la propiedad social. Pueden retomarse algunas categorías como «cercamiento» de los comunes por el mercado (Federici, 2020) para analizar cómo las experiencias enfrentan continuos procesos de regulación exógena. En los colectivos estudiados durante ese período,

se encuentra un avance sobre la posesión de los medios de producción, muchas veces gracias al apoyo recibido a nivel estatal. Sin embargo, dicha situación claramente no evita que, en la mayoría de los casos, los/as trabajadores/as no sean expropiados de parte del fruto de su ganancia o que su relación con la sociedad sea de total dependencia a la lógica del mercado.

Si bien el mercado encuentra novedosos mecanismos por los cuales regular a las nuevas formas de producción dentro de su lógica, la asimilación nunca es total, dado que las formas asociativas son dinámicas y también despliegan distintas estrategias para luchar por su autonomía. En 2005 (Rieiro, 2006) encontramos que dentro de las estrategias comerciales ensayadas por las 16 unidades estudiadas, 7 trabajaban a facón, 3 se asociaban con inversores en proyectos cogestionados, dos vendían sus productos a un único cliente —lo que las hacía fuertemente dependientes— y solo 4 contaban con una producción propia de venta diversificada.

Las tensiones características de la lógica capital-trabajo emergen incluso de formas aparentemente contradictorias. Si bien, las experiencias se ven amenazadas a ser cercadas por el mercado, también desde la perspectiva sindical han estado *bajo sospecha* por pasar de ser trabajadores dependientes a ser «dueños» de los medios de producción. En algunas corrientes esto puede interpretarse como el pasaje de ser trabajadores/as a convertirse paulatinamente en «pequeños propietarios/as o empresarios/as». El fenómeno debe entenderse históricamente y en una estructura de clases específica. La apropiación de los medios de producción no es el fin de las acciones emprendidas, las que, por lo contrario, se conformaron como un mecanismo obrero para evitar y resistir al subempleo o desempleo.

Si bien las ERT y el movimiento sindical siempre han planteado una alianza, las relaciones no estuvieron exentas de conflictos. Estas diferencias explican, entre otras, que en 2007 12 de las ERT más importantes del período constituyan la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (ANERT), organización independiente a la central sindical, aunque declarándose desde un comienzo con afinidad de clase hacia ella. Mientras que en Argentina la oposición al sindicalismo clásico es clara y encontramos la conformación de varias redes de ERT donde estos emprendimientos se van agrupando —como el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (que luego se divide), el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas por los/as trabajadores/as o la Central de Trabajadores Argentinos—, en Uruguay los repertorios de acción colectiva emergentes de dichas experiencias comienzan a articularse en torno al PIT-CNT y si bien se desprende en el 2007 hacia

una organización propia de carácter independiente —como veremos en el siguiente período— luego vuelve a asociarse.

Un factor del contexto que pudo ser visto como una oportunidad política para la conformación de una asociación independiente es la llegada al gobierno por parte de la coalición de izquierdas en 2005, que se había declarado con mayor afinidad al sector cooperativo. Clara muestra de ello fue la aprobación de la Ley General de Cooperativas No 18407 en 2008, a partir de la cual se creó el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOPI): una persona jurídica de derecho público no estatal que «propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo» con fondos estatales y de las cooperativas. La autonomía política que les otorga una asociación propia a partir de la ANERT, comienza rápidamente a traducirse en demandas específicas de apoyo hacia las políticas públicas.

2.2. *Intensificación de la vida gremial y relación con la política pública*

Así como en el primer período notamos que las primeras ERT se nuclean en torno a la central sindical pasando a generar su Asociación independiente en 2007, vemos cómo en el segundo período la ANERT se integra a la «Mesa por la Autogestión y Construcción Colectiva» (MEPACC), convocada en el marco de los 40 años de la Federación Uruguaya de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Desde dicho espacio se había convocado a todas las organizaciones involucradas con procesos asociativos que quisieran retomar la autogestión como herramienta «para la transformación social». Desde el comienzo lo conformaron FUCVAM, la ANERT, la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) y la Universidad de la República (UdelaR), sumándoseles luego la Coordinadora de Economía Solidaria, y estando también abierta a organizaciones y personas que se sintieran convocadas por el objetivo enunciado.

Según apuntes de campo desprendidos de observaciones participantes durante 2010 y 2012, la MEPACC comienza a funcionar en mayo del 2010, creando una plataforma de propuestas y reivindicaciones a través de las cuales dirigir su accionar colectivo buscando generar cambios de fondo desde la autogestión. Durante el primer año se organizó un ciclo de debate «por la auto organización de cara a la transformación social», que contó con tres encuentros territoriales de discusión con organizaciones de base en tres barrios de la periferia de Montevideo, sistematizando las discusiones y presentándolas frente a autoridades gubernamentales en el Paraninfo a fin de año.

Las organizaciones allí nucleadas partieron del supuesto de que la autogestión no solo era útil para desarrollar emprendimientos puntuales, sino que podía ser una manera de gestionar la realidad y la sociedad en general. Así, expresaban en la plataforma: «Partimos del convencimiento de que a partir de las relaciones de colaboración que están en la base de una verdadera autogestión, es posible sentar bases para la edificación de una sociedad más justa e incluyente» (MEPACC, 2010). Los tres ejes que orientaron la discusión se basaron en: 1. La construcción de la plataforma conjunta de acción, 2. La necesidad de plantear un debate público con representantes del gobierno sobre la autogestión y 3. La creación de redes de solidaridad y generación de nuevas relaciones sociales a través de la participación directa que implican los propios procesos autogestionarios.

Durante el 2011 se hicieron encuentros temáticos retomando la discusión sobre tres ejes: «la escuela de autogestión», «la autogestión que queremos» e «intercooperación». Sin embargo, en este último año tanto la ANERT como la FCPU comienzan a mermar en su participación. Emergen nuevas propuestas organizativas que tensionan la configuración abierta a la participación directa de la MEPACC, proponiendo una nueva articulación basada en una mesa ejecutiva conformada únicamente por delegados representantes de las distintas organizaciones de segundo orden. La propuesta no fue aceptada y la Mesa se debilitó en su capacidad organizativa.

En el marco de la nueva reglamentación del Fondo de Desarrollo (FONDES) —propuesto desde el discurso presidencial como un fondo para que los emprendimientos autogestionados accedan por primera vez a créditos de importante valor—, se preveía según la adjudicación del 30% de las ganancias del Banco República que el Fondo tuviera para adjudicar 115 millones de dólares en 2012 (45 millones provenientes de las ganancias en 2010 y 70 millones en el 2011).

En este contexto, encontramos la conformación de un nuevo espacio de confluencia dentro de la Central sindical PIT-CNT dado en llamar «Plenario de autogestión obrera». Dicho espacio de articulación es creado en el seno de un plenario de la central sindical, el cual una vez creado fue habitado mayoritariamente por las organizaciones autogestionarias que conformaban la ANERT y la FCPU. Lo cierto es que algunas organizaciones como FUCVAM no conformaron el nuevo espacio y la MEPACC dejó de funcionar como articulación. Por la vía de los hechos se dio un desplazamiento de una trama basada en los principios autogestionarios hacia una trama más cercana al movimiento sindical.

La alianza entre las organizaciones que se comenzaron a denominar «autogestionadas», «cooperativas de trabajo» o de «economía so-

lidaria» junto a la central sindical fue vista como una herramienta que permitiría mayor incidencia en la política pública, dentro de un marco de oportunidades que se planteaba como único en la historia del país. Si bien la relación entre el sindicalismo y la autogestión ha transitado una tensión permanente dentro del campo socio-político, durante estos años vuelven a surgir alianzas como apertura y posibilidad. Si se analizan los discursos de los/as trabajadores/as de la ANERT en este período, el horizonte para el sector se presentaba como un escenario esperanzador, tanto para acceder a recursos públicos que les permitiera consolidar las experiencias económicamente haciéndolas más competitivas en el mercado, como en el potencial para renovar políticamente la trama social en alianza con el movimiento sindical. Las reuniones dentro del Plenario de autogestión obrera dentro del PIT CNT fueron frecuentes y altamente participativas durante tres años consecutivos.

Si comparamos el porcentaje de emprendimientos que recibió algún tipo de ayuda del estado (en cualquiera de sus niveles), encontramos en el 2015 (Rieiro, 2016: 204) que de 41 experiencias consultadas el 83% recibió alguna ayuda, porcentaje superior a las ERT en Argentina (80%) y Brasil (43%). Según el relevamiento realizado en 2016 (Rieiro, 2016: 209) veinte emprendimientos recibieron en el período un total aproximado a 70 millones de dólares del FONDES.

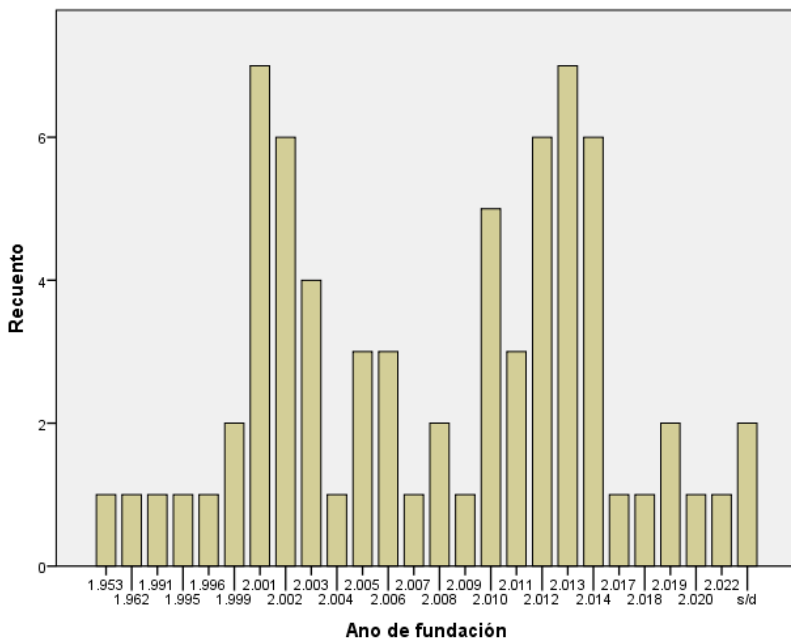
De las políticas públicas nacionales más destacadas, además del FONDES se identificaron algunas ayudas provenientes del INACOOOP, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Las políticas más frecuentes fueron dirigidas al otorgamiento de subsidios económicos, prolongaciones del seguro de paro, asesoramientos legales, ayuda en el plan de negocios y distintas capacitaciones.

Si en el primer período la asociatividad y producción de común que comienza a construirse entre los/as trabajadores/as se ve fuertemente atravesada e interpelada ante las dificultades que enfrentan para la reapertura e integración de sus producciones al mercado; el segundo período deja ver claramente cómo los territorios recuperados son espacios intervenidos y atravesados por distintas políticas públicas desplegadas desde distintos espacios gubernamentales con escasa articulación e intersectorialidad.

Por otro lado, si en el primer período la inseguridad y desintegración que genera el desempleo masivo durante la crisis actuó como marco de oportunidades políticas en defensa y recuperación del trabajo; en el segundo período, los cambios en el marco normativo y la legislación pueden ser parte de la explicación de por qué en Uruguay se encuentra un llamativo crecimiento de experiencias respecto a la región «más allá de la crisis». Como muestra el cuadro a continuación de un total registrado

de 50 experiencias en 2015, de las 43 que pudieron mapearse, el 65% emergen a partir del 2010 con un horizonte mayormente politizado.

El siguiente gráfico construido a partir de la fecha de fundación de cada ERT mapeada deja ver claramente los dos «picos» de crecimiento que caracterizan al primer y segundo contexto.



Fuente: elaboración propia a partir de fuente de relevamientos 2008, 2015 y 2022.

Gráfico 1

Conteo de ERT según el año de fundación

En 2015, a las ERT del primer período se le sumaban entonces nuevas alentadas por la política pública. Así, encontramos que las 50 unidades relevadas (Rieiro, 2016) comprendían un total de 3057 trabajadores/as, donde el perfil general seguía siendo masculino y de personas cercanas a los 50 años. Si bien también mantenían un perfil industrial (10 pertenecen al sector de «metalúrgicos y afines»), comienzan a observarse más recuperaciones en el área de los servicios (limpieza, mantenimiento, gastronomía, colegios, club de niños). De acuerdo al mismo mapeo, había ERT en 11 de los 19 departamentos del país (54% en Montevideo, 16% en Canelones y el 30% restante en el resto del interior).

Cuadro 2
ERT relevadas y mapeadas durante 2015

Unidad	Actividad	Comienzo	Total trabajadores
PROFUNCOOP	Fundición de aluminio y chatarra	2007	14
COMMSA	Diseño y fabricación a medida de variedad de máquinas y otros productos para la industria.	2013	9
COOPIMA	Producción y transformación de ojuelas de PET	2005	44
COTRAYDI	Fabricación de máquinas envasadoras asépticas partes de máquinas-repuestos y servicios técnico	2010	9
URUTRANSFOR SA	Fabricación de transformadores – Mantenimiento, reparación, repotenciación	2002	63
PLASTICOOP	Bolsas de diferentes tamaños y colores, con o sin impresión.	2014	10
FERRIPLAST	Fabricación de envases rígidos por soplado e inyección	2013	25
ENVIDRIO	Envases de vidrio hueco de cualquier tipo	2008	106
COOMEREPTRA	Elaboración de herrajes	2012	9
COOPTRAVINOR	Elaboración vinos a partir de la materia prima	2013	29
Cooperativa del Colegio María Auxiliadora de Salto	Colegio religioso	2010	40
Alas-Uruguay	Servicio de Pasaje Aéreo	2014	30
Brisas Coop	Restaurant tenedor libre y a la carta con parrilla. Minimarket con minutas.	2007	11
Cooperativa de Trabajo Textil Puerto Sauce	Fabricación de hilados, telas y prendas.	2014	121
Cooperativa Doloreña de Costuras	Costuras de materiales extra gruesos (cuero, caucho, plástico, lona) para la fabricación industrial de marroquinería y producción artesanal de alpargatas.	2013	15

Unidad	Actividad	Comienzo	Total trabajadores
Cooperativa Bella Vela	Fabricación industrial y artesanal de velas de parafina	2011	7
Cooperativa Educativa Líbano	Educación inicial, primaria y secundaria	2001	71
Cooperativa Moda Chic	Confeción y venta de prendas de dama de estilo formal y semi-formal.	2012	8
Molino Américo Caorsi	Panificados y pastas secas.	1969	31
<u>CO.PRO.SA.JO</u>	Administrar el Instituto de Enseñanza Preuniversitaria del Liceo	2004	51
CODES	Limpieza integral	2001	26
Cofuesa	Bebidas sin alcohol	2002	23
Coobre	Clasificación y posterior reciclaje de todo tipo de neumáticos	1991	6
Cooperativa Lavadero	Servicio integral de lavandería de ropa sanatorial	2011	40
Cooperativa Parador Piedra Lisa	Restaurant con servicio de salón y delivery: especialidad en pizza artesanal y marisquería. Centro social y cultural	2013	12
Copacap	Bobinas y planchas papel y cartón	2008	11
Cotrapay	Tejeduría - Hilandería - Terminación	2012	165
Cotraplast	Film y «rígidos»	s/d	41
Cooperativa de Trabajo El Águila	Proceso de curtido de pieles animales	2011	242
Desafío en Comunicación	Prensa: Semanario 7N	2013	16
CCT Empalme Olmos	Producción y comercialización de artículos cerámicos y complementos.	2010	348
Uruven	Curtiembre-curtido	2006	30
Frigorífico Florida	Faena y procesamiento completo de ganado vacuno	2012	172
FUNSA	Neumáticos y guantes de látex	2004	150

Unidad	Actividad	Comienzo	Total trabajadores
Ingraco	Diseño y fabricación de envases de cartón y papel para diferentes industrias	2003	31
Cooperativa La Serrana	productos derivados de chacinería	1996	18
Librería del Cordón	Venta y canje de libros en general (reparación y reventa de los libros recibidos en canje)	1995	8
Molino Santa Rosa	Molienda y acopio de distintos tipos de granos	1999	65
Pressur	Impresión y encuadernación de libros y revistas	2012	118
Cootab	Faena-desosado	2006	280
31 de Enero	Servicio de guinche mediante licitación a IMM	2008	53
Cooperativa Victoria	Limpieza e Higiene Ambiental	2004	155
COPAY	Transporte	1953	200
Radio Taxi Cerro	Servicio de llamadas	2005	20
Manos Unidas	Educación	s/d	s/d
Codobil	Educación	s/d	s/d
ITHUE	Educación	s/d	s/d
Los gurises	Educación	s/d	s/d
Hormiguita	Educación	s/d	s/d
Gira la rueda	Educación	s/d	s/d

Fuente: elaboración propia en base a Rieiro (2016).

Diez de las ERT —es decir, una quinta parte de las experiencias— se encontraban «en proceso de recuperación», una proporción muy alta si se las compara con experiencias durante el mismo período de Argentina (7 de 101) y Brasil (2 de 50). El fenómeno puede explicarse dado que varios emprendimientos crean y presentan su proyecto al FONDES dependiendo de su aprobación para el arranque.

El promedio de trabajadores por emprendimiento era de 65 personas, siendo que las experiencias capitalinas promedian 38 trabajado-

res y en el interior 89, lo cual se explica por unidades grandes en este contexto (frigoríficos, textiles, curtiembres, fábrica de cerámicas, etc.). Como particularidad de este período encontramos experiencias grandes y emblemáticas como ser ENVIDRIO (industria del vidrio que construye una fábrica nueva, 106 trabajadores), FUNSA (confección de neumáticos y guantes, 150 trabajadores), Metzen y Sena (fábrica de cerámicas que abre en 2013, 348 trabajadores), URUVEN (curtiembre), ALAS-U (aeronáutica), entre otros beneficiados con el FONDES.

2.3. *Decrecimiento, debilitamiento organizacional y alejamiento de la política pública*

El tercer período de las ERT puede definirse a partir del 2014-2015. A fines del período de gobierno de José Mujica la oposición partidaria —junto a otros actores y representantes empresariales— había acusado de ineficiente a la autogestión obrera como modo de gobernar empresas, con críticas al FONDES por suponer una política ineficaz y un gasto absurdo en proyectos inviables.

El clima de tensión preelectoral se recrudeció al querer pasar el decreto por el que se regulaba el FONDES a ley, en un contexto de deslegitimación mediática de la totalidad de los emprendimientos a partir de las dificultades económicas que estaban teniendo algunos de ellos. En este sentido, experiencias emblemáticas que habían sido beneficiarias del FONDES comenzaron a cerrar. Entre ellas, las más mediatizadas por haber recibido mayores recursos fueron: Alas-Uruguay (aerolínea que había pedido más de 15 millones de dólares), Envidrio (fábrica de vidrio que había recibido más de 11 millones de dólares para la construcción de una instalación nueva), CTC Empalme Olmos (cooperativa de producción en cerámica que había sido acreedora de 13 millones de dólares), FUNSA (había dejado de producir neumáticos tras problemas de comercialización con Venezuela, luego de recibir 6 millones de dólares) y Pressur (impresión en Nueva Helvecia que, tras no poder revertir problemas que arrastraba la empresa anterior y afectada por nuevas trabas comerciales con Argentina, había enviado a sus 130 trabajadores al seguro de paro y cerró a los diez meses de haber recibido 6 millones de dólares del FONDES).

Tras varias modificaciones y borradores del proyecto de ley del Fon-des, el Ejecutivo envió el proyecto en setiembre del 2014 impulsando que fuera votado antes de diciembre. La discusión se postergó y no logró aprobarse. A modo de ilustrar la tensión política puede citarse al ex-mandatario José Mujica y el diputado del Partido Nacional Rodrigo Goñi:

«Yo defiendo la autogestión y la voy a defender mientras viva. Naturalmente hay dificultades económicas en la sociedad en la que vivimos, pero no se puede tomar a esas empresas que sucumben en el mercado como un fracaso de toda la autogestión (...) que sea difícil no quiere decir que no sea importante (...) no me hagan empezar a contabilizar todos los fracasos del capitalismo, no me vengan a cobrar que una cooperativa se fundió» (José Mujica, entrevista a La Diaria, 05/02/2015).

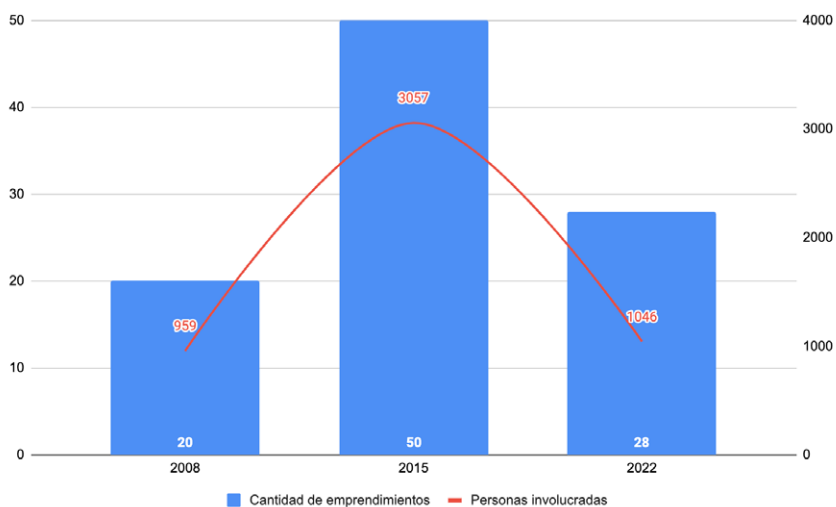
«Tengo indicios de proyectos que fueron apoyados a pesar de no ser viables (...) El FONDES no es para promover una ideología» (Rodrigo Goñi, entrevista a El Observador, 04/05/2015).

El cambio de orientación del Estado hacia las empresas recuperadas terminó de consolidarse durante el tercer gobierno del Frente Amplio, con la llegada de Tabaré Vázquez a la presidencia en 2015. Desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se planteó la necesidad de que los recursos del FONDES se destinaran también a pequeñas y medianas empresas, enfatizando además la importancia de la sostenibilidad económica de los emprendimientos a financiar. En este sentido, el 23 de marzo un nuevo decreto modificó 17 artículos y derogó 7 del decreto original, del 2011. Estos cambios fueron cuestionados por dirigentes del Plenario y del movimiento sindical, que plantearon reparos y modificaciones fundamentalmente relativas a la inclusión de pequeñas y medianas empresas, llegando a organizar una movilización con paro parcial el 23 de abril. Sin embargo, durante los siguientes meses se discutió y aprobó a nivel parlamentario un nuevo proyecto de Ley referido al FONDES (Ley 19337), de acuerdo a los nuevos lineamientos del Poder Ejecutivo. La ley anuló el decreto precedente, y dividió la política en dos particiones iguales: una a cargo de la junta FONDES-INACOOOP, dentro del INACOOOP, para proyectos cooperativos y autogestionados; y otra gestionada por la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), orientada a la promoción de micro, pequeñas y medianas empresas (Rieiro, 2016).

Aunque de forma menos drástica en Uruguay, este tercer período es coincidente con el fuerte debilitamiento de las políticas públicas orientadas a la economía social y solidaria que aconteció en Argentina y Brasil, en el marco de los gobiernos de derecha de Mauricio Macri y de Michel Temer y Jair Bolsonaro, respectivamente. Con la modificación del FONDES, se redujo un 50% la disponibilidad de fondos para las ERT, a la vez que se establecieron mayores exigencias y limitaciones económicas para el apoyo a emprendimientos de la economía social y solidaria.

La Junta directiva del FONDES-INACOOOP se conformó con tres miembros designados por el Poder Ejecutivo y dos miembros sociales (uno de CUDECOOP y otro de ANERT-PITCNT). Al mismo tiempo que se inicia una nueva etapa en la cogestión de la política pública, ocurre también un estancamiento en la intensidad de las tramas organizativas que habían generado los/as trabajadores/as de las ERT. En este sentido puede mencionarse el cese del funcionamiento del Plenario de ERT, y la asunción de una lógica política mayormente delegativa.

En este marco, se aprecia en el período un fuerte descenso de la cantidad de ERT, debido al cierre de algunos emprendimientos y a la dificultad de otros para solventar las deudas contraídas con el FONDES. Actualmente, según el mapeo realizado en el primer semestre del 2022, podemos decir que existen 28 ERT en Uruguay que nuclean a un total de 1046 personas. Respecto a 2015, la reducción de emprendimientos fue del 44%, y la cantidad de personas involucradas descendió un 66%.

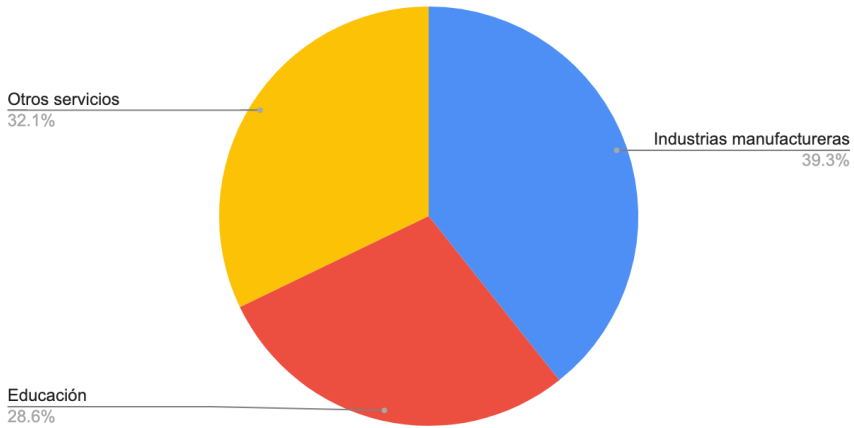


Fuente: elaboración propia en base a relevamiento/Encuesta 2022, Rieiro (2009) y Rieiro (2016).

Gráfico 2

Evolución de la cantidad de emprendimientos y personas involucradas entre 2008 y 2022

De los emprendimientos activos actualmente, la mayoría se trata de experiencias del interior del país (15 de 28). En términos generales tienen un perfil menos obrero e industrial que las del primer y segundo período, y se trata de experiencias no siempre conectadas entre ellas, menos identificadas con el movimiento de empresas recuperadas y la cultura sindical. En este sentido, se aprecia un aumento de la proporción de emprendimientos del área de servicios y educación, cuyo crecimiento ya se evidenciaba, aunque en menor medida, en el relevamiento de 2015 (Rieiro, 2019).

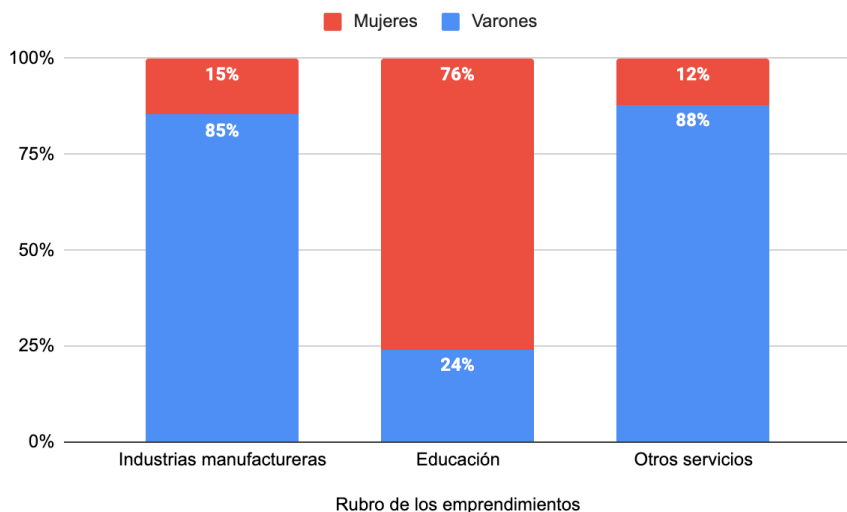


Fuente: elaboración propia en base a relevamiento/Encuesta 2022.

Gráfico 3

Proporción de emprendimientos según rubro

El conjunto de emprendimiento de servicios es heterogéneo, aunque sobresalen las relacionadas con la construcción y el transporte (4 de 9), que mantienen un perfil de socios similar al de las industrias manufactureras. Diferente es el caso de las cooperativas de educación, cuya conformación presenta una proporción considerablemente mayor de mujeres.



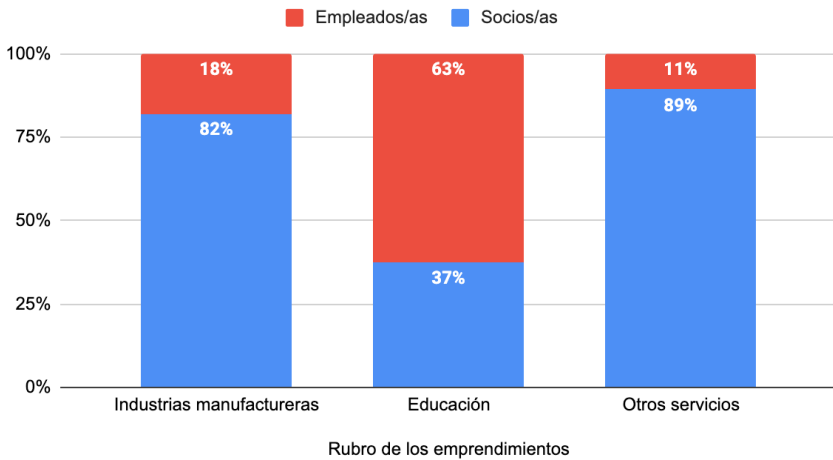
Fuente: elaboración propia en base a relevamiento/Encuesta 2022.

Gráfico 4

Distribución por género de integrantes de los emprendimientos según rubro

Stevanezzi Alén (2010) indica que si bien no hay información sistemática sobre las cooperativas de educación en Uruguay, pueden identificarse tres matrices de surgimiento: a partir del desarrollo de propuestas pedagógicas alternativas; como empresas recuperadas por los/as trabajadores/as docentes ante la redefinición o el cierre de instituciones educativas; y como cooperativas de ex-trabajadores de OSC/ONG que se retiraron de convenios con el Estado.

La recuperación de estas cooperativas muestra también una menor intensidad del conflicto, llevando menos tiempo y dándose el pasaje de gestión privada a colectiva a través de la negociación directa y/o judicial sin haber ocupaciones. A su vez, los emprendimientos del rubro educativo también presentan una conformación diferente a los industriales y de otros servicios, primando la cantidad de empleados por sobre la de cooperativistas.



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento/Encuesta 2022.

Gráfico 5

Distribución por calidad de socios/as o empleados/as según rubro

Como todo el proceso de génesis, crecimiento y decrecimiento ha dejado ver, lo más importante para analizar el fenómeno de las ERT serán los modos de organización colectiva que se van instituyendo durante el proceso, lo cual se podrá identificar en la renovación o no de las demandas en la esfera pública, la generación/reproducción de nuevas/viejas relaciones de dependencia y la capacidad de generar alianzas sociales y nuevas luchas sociales desde la clase trabajadora o el sector autogestionario. Actualmente, la trama relacional entre emprendimientos no confluye en un espacio común como empresas recuperadas. Esto se observa al preguntarles si pertenecen a alguna organización o federación, encontrando que de las 28 ERT encuestadas la mitad dijo solo formar parte de la FCPU y solo una mencionó estar vinculada al PIT-CNT o la ANERT.

Cuadro 3
ERT relevadas y mapeadas durante 2022

Nombre de la cooperativa	Departamento	Actividad principal	Año de comienzo	Total trabajadores
Colegio y Liceo It-Hué	Canelones	Educación	2002	68
Profuncoop	Montevideo	Instalación y producción de luminaria	2005	9
COTRAYDI	Montevideo	envasadoras asépticas, partes de máquinas-repuestos y servicios técnico	2010	17
Cooperativa de Trabajo Américo Caorsi	Tacuarembó	Molienda y acopio de distintos tipos de granos	1962	27
COPCAP	Canelones	Papel estrasa bobinas y resmas, sulfito blanco y papel azul para camillas hospital	2014	6
FUNSA Coop	Montevideo	Neumáticos y guantes de látex	2003	50
Molino Santa Rosa	Canelones	Molienda y acopio de distintos tipos de granos	1999	58
Cooperativa 31 de Enero	Montevideo	servicio de guinche mediante licitación a IMM	2003	52
Molino Florida	Florida	Molienda y acopio de distintos tipos de granos	2018	41
Cooperativa La Minga	Montevideo	Industrias Manufactureras- Producción de jabones y productos afines	2014	5
Bella Vela	Montevideo	Fabricación industrial y artesanal de velas de parafina	2012	16
Serendipia	Montevideo	Educación	2019	23
ABC Coop- Gestión Obrera	Colonia	Transporte	2001	15
Triex Gestión de Residuos (Celuloide SA)	Montevideo		2001	18
COSEPI	Paysandú		2019	20
Constructores Unidos	Canelones	Construcción	2017	44
COPAY	Paysandú	Transporte	1953	162
Cooperativa manos unidas	Canelones		2006	28

Nombre de la cooperativa	Departamento	Actividad principal	Año de comienzo	Total trabajadores
Commsa	Montevideo	Cooperativa dedicada al diseño y la fabricación a medida de variedad de máquinas y otros productos para la industria.	2013	7
Cooperativa del Colegio María Auxiliadora de Salto	Salto	Educación	2010	20
Centro educativo Líbano	Montevideo	Educación	2001	90
Cofuesa	Salto	Bebidas sin alcohol	2002	15
Cooperativa Lavadero	Montevideo	Lavadero industrial y artesanal	2010	42
COPROSAJO	San José	Educación	2003	51
Atahualpa	Montevideo	Educación	s/d	75
COPRAL	Colonia	Producción derivados lácteos y procesamiento de frutas y verduras	2020	13
Cooperativa de Trabajo Construcción al Toque Salto	Salto	Construcción	s/d	s/d
CIEI	Montevideo	Educación	2022	s/d

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento/Encuesta 2022.

Considerando los tres períodos, el balance arroja un descenso considerable en la cantidad de ERT luego de alcanzar su máximo en 2015, volviendo en 2022 a un valor más cercano al del relevamiento de 2008. Como se indicó anteriormente, este descenso puede relacionarse con la retracción de las políticas públicas hacia el sector y la menor intensidad de la trama organizativa, además de las dificultades propias de la inserción de los emprendimientos en el mercado. A su vez, se evidencia también una transformación en su composición, cobrando mayor protagonismo las ERT del rubro educativo y de servicios, en desmedro de las manufactureras.

Si bien varias experiencias no pudieron consolidarse a pesar de recibir incluso fuertes ayudas estatales, no por ello se debería concluir que son inviables o ineficientes. Existen casos que demuestran que a pesar de todas las dificultades pueden trazarse caminos de consolidación, pasando de la resistencia al desempleo a la construcción de nuevos sentidos del trabajo y horizontes de posibilidad.

Por ejemplo, encontramos ERT de larga data como la compañía de transporte COPAY en Paysandú que fue recuperada desde 1953 y cuenta con 162 trabajadores, o el caso del Molino Caorsi en Tacuarembó recuperado desde 1962. También es necesario resaltar que, más allá de su proyecto particular, varias ERT se vuelven importantes promotores territoriales, como el caso del Molino Santa Rosa. Recuperado desde 1999 en Canelones, el emprendimiento no solo logró paulatinamente su consolidación, sino también conformarse como un actor clave en el fortalecimiento del entramado local y cooperativo (ver Rebón y Rieiro, 2020). Otro caso a resaltar sería el de la cooperativa ABC Coop-Gestión Obrera, recuperada desde 2001 en Colonia, la cual ha sido una promotora de asociatividad barrial, sosteniendo y colaborando en la pandemia y hasta el día de hoy en la conformación de una olla popular vecinal de importantes magnitudes. También se puede analizar el reciente caso de la cooperativa La Minga, la cual ha insertado sus productos de jabón y afines en redes alternativas de comercio y consumo responsable, como ser el Mercado Popular de Subsistencia, la Asociación Barrial de Consumo, entre otros. En este sentido, un dato interesante que arroja la encuesta realizada a las ERT actuales es que de 9 que respondieron si estaban vinculadas a nivel territorial y/o barrial, 6 contestaron afirmativamente.

3. Conclusiones

Uruguay cuenta con antecedentes importantes de experiencias de la economía social desde hace casi siglo y medio. Actualmente, encontramos que a la economía social y el sector cooperativo (tendencia de larga data consolidada en las últimas décadas), se le han sumado: nuevas formas asociativas que emergen a partir de la crisis del 2002 (las cuales a veces adoptan la figura cooperativa o conforman redes, coordinadoras, clubes de trueque o asociaciones de distinto tipo) y redes comunitarias que nacen a partir de la pandemia por el COVID-19 (seguramente el caso más emblemático sean las más de 700 ollas y menderos populares (Rieiro *et al.*, 2021) que conformaron cerca de 20 redes barriales y una coordinadora nacional).

América Latina es el continente más desigual del mundo y si bien en Uruguay esto se expresa amortiguadamente, no está exento de las contradicciones que caracterizan a los países lejanos al pleno empleo. En la gran transformación que supuso la hegemonía del liberalismo económico (Polanyi, 1989), los múltiples pliegues del capital —marcados por heterogéneos clivajes que van desde lo macro, meso y micro—

atravesan los espacios sociales con una tendencia a la mercantilización del sistema económico y de las relaciones sociales. Por supuesto las ERT no son islas alternativas, sin embargo, aun estando atravesadas por todas las contradicciones y dificultades del contexto en el que emergen, pueden en algunos casos conformar distintos grados de hibridez y ambivalencia demostrando la multiplicidad de sentidos políticos en disputa dentro de la heterogeneidad económica existente.

Luego de haber realizado un recorrido organizado en tres etapas caracterizadas como: «emergencia, crecimiento y debilitamiento» del caso de las ERT en Uruguay y haber contextualizado el marco socioeconómico y político para cada etapa, podemos arribar a algunas conclusiones.

En primer lugar, la crisis socioeconómica y el cierre de empresas masivo hace que la recuperación colectiva de las unidades productivas a través de la conformación de cooperativas o asociaciones autogestivas sea visualizada como una posibilidad para mantener una fuente de ingresos que permita la reproducción material. Los conflictos atravesados, los encuentros con otras cooperativas, sindicatos y la subjetividad que va conformándose del grupo de trabajadores/as durante la necesidad de tomar decisiones configura procesos inéditos. Las ERT si bien no nacen con un proyecto político emancipatorio, sino de la necesidad de resistir al desempleo defendiendo su identidad de «trabajadores/as», van politizando sus vínculos como resultante del propio proceso. Así, la propia experiencia ha logrado incluir el tema de la producción cooperativa en el movimiento sindical y ha conformado sus propias organizaciones de intercambio y representación.

En el segundo contexto analizado, los mayores grados de politización que el propio movimiento va adquiriendo en articulación con otras organizaciones del sector asociativo y solidario, autoconvocados con el objetivo explícito de impulsar la autogestión como herramienta para la transformación social, encuentra un freno y repliegue. El desplazamiento y la vuelta que supone fortalecer su alianza con el sector sindical puede interpretarse como un giro pragmático que busca amplificar su incidencia sobre la demanda de políticas públicas que atiendan sus necesidades.

Por último, podemos decir que, provenientes de distintas tradiciones organizacionales —entre las herencias sindicales y el movimiento cooperativo— las ERT han logrado incidir en la política pública, habiéndose beneficiado varias de ellas de distintas ayudas sin por ello haber podido consolidarse como movimiento. Hoy demuestran un momento de descomposición organizacional como sujeto afirmativo; sin embargo, algunas de sus experiencias se integran a distintas tramas de la Economía social y solidaria permitiendo desde la potencialidad de al-

gunos casos renovar el debate sobre la economía para la sostenibilidad de la vida.

A lo largo de estos veinte años, se han relevado desde los distintos mapeos realizados en 2005, 2008, 2015 y 2022 un total de 71 ERT, de las cuales hoy existen 28. De todas formas, de la evolución cuantitativa del fenómeno no se desprende como conclusión la imposibilidad o ineficiencia de la autogestión obrera. El análisis debe complementarse también con el estudio cualitativo de los procesos de consolidación que construyeron algunos de los emprendimientos, y que dan cuenta de las potencialidades de las ERT aún en contextos económicos o políticos más adversos. Un abordaje integral del fenómeno debe incluir también la exploración de las formas de recolectivización y producción de lo común que se genera en las recuperaciones, el dinamismo con el que se van reconfigurando las subjetividades políticas, y los niveles de enraizamiento territorial que algunos de los emprendimientos fueron capaces de generar y sostener.

A partir de la asociatividad que se genera en las ERT se van tejiendo relaciones sociales que en varios casos rehabilitan lo político y politizan la economía. A lo largo del artículo se analizaron los discursos, las prácticas y las dinámicas colectivas, desencadenadas a partir de los procesos de recuperación y cooperativización del lugar de trabajo y los distintos contextos en los cuales actúan. Entendemos que es justamente desde el componente relacional que toma forma una imbricada trama, que en gran parte permite la comprensión del fenómeno y su dinámica procesual.

4. Referencias bibliográficas

- ERRANDONEA, A. y SUPERVIELLE, M.: *Las cooperativas en el Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992.
- FEDERICI, S.: *Reencantar el mundo: el feminismo y la política de los comunes*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2020.
- FESER, M. E.: «Empresas Recuperadas Por Cooperativas», en *Deusto Estudios Cooperativos*, núm. 18 (noviembre), 2021, pp. 149-76, <https://doi.org/10.18543/dec-18-2021>
- GUERRA, P.; MARTÍ, J. P. y AMORIN, C.: *Empresas recuperadas: entre la reflexión y la práctica*, Ed Nordan/instituto Goethe, Montevideo, 2004.
- GUERRA, P.: «Empresas alternativas y economías transformadoras: tratamiento legislativo y políticas públicas en Uruguay durante el período 2005-2020», en *Cuadernos de RSO*, 7, núm. 1, 2019.
- GUTIÉRREZ AGUILAR, R.: «Producir lo común. Entramados comunitarios y formas de lo político», *Re-visiones*, núm. 10, 2020.

- Instituto Nacional de Estadística (INE): *Encuesta Continua de Hogares: principales resultados 2002*, Montevideo, 2002.
- LINSALATA, L.: «Ni público, ni privado: común. Prácticas y sentidos de la gestión comunitaria del agua en la zona sur de Cochabamba en Bolivia», en Composto, C. y Navarro M. (comp.): *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*, Bajo Tierra Ediciones, México DF, 2014.
- MARTÍ, J. P.; SORIA, C. y TORRELLI, M.: «Cooperativas de trabajo en el cono Sur. matrices de surgimiento y modelos de gestión», en *Unircoop*, vol. 3, núm. 1, 2005, pp. 32-56
- MARTÍ, J. P.: *Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008)*. Tesis de doctorado, Udelar-FCS, Montevideo, 2019.
- Mesa de Encuentro por la Autogestión y la Construcción Colectiva (MEPACC): *Primera plataforma*, folleto de convocatoria, Montevideo, 2010.
- NAVARRO, M. L.: «Claves para repensar el despojo y las luchas por lo común desde el marxismo crítico», en *La Crisis, el Poder y los Movimientos Sociales en el Mundo Global*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2015.
- POLANYI, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, La Piqueta, Madrid, 1989.
- REBÓN, J.: *Desobedeciendo al desempleo- la experiencia de las empresas recuperadas*, Ed Picaso/La Rosa Blindada, Buenos Aires, 2004.
- REBÓN, J. y RIEIRO, A.: «Consolidación cooperativa de empresas recuperadas por sus trabajadores en Argentina y Uruguay», en *Psicoperspectivas, Individuo y Sociedad*, vol. 19, núm. 2, 2020.
- RIEIRO, A.: «Recuperando el trabajo en economías dependientes: Uruguay un modelo de desarrollo para armar», en *Informe final del concurso: Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socio-económicos y culturales en América Latina y el Caribe*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006.
- RIEIRO, A.: *Gestión obrera y acciones colectivas en el mundo del trabajo*, Tesis de maestría, Udelar-FCS, Montevideo, 2009.
- RIEIRO, A.: *Gestión colectiva en producción: relaciones sociales a partir de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono Sur*, Tesis de doctorado, Udelar-FCS, Montevideo, 2016
- RIEIRO, A.: «Recuperación colectiva del trabajo y nuevas tramas de sociabilidad. El caso de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono Sur», en *Miriada*, Año 11, núm 15, 2019.
- RIEIRO, A.: «La economía social y la recuperación del trabajo en Uruguay», en *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 135, 2020.
- RIEIRO, A.: «Social and Solidarity Economy in Uruguay», en *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. 2021. Disponible en <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199366439.013.964>
- RIEIRO, A.; CASTRO, D.; PENA, D.; ZINO, C. y VEAS, R.: «Tramas solidarias para sostener la vida frente al COVID-19. Ollas y merenderos populares en Uruguay», en *Revista de Estudios Sociales*, 78, 2021. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/journal/res>

- RIVERA CUSICANQUI, S.: *Un mundo ch'ixi es posible*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2018.
- RUGGERI, A.; MARTÍNEZ, C. y TRINCHERO, H.: *Las empresas recuperadas en Argentina: informe del segundo relevamiento del Programa de Facultad Abierta*, Facultad de Filosofía y Letras, SEUBE, Buenos Aires, 2005.
- RUGGERI, A.: «Reflexiones sobre la autogestión en las empresas recuperadas argentinas», en *Estudios*, núm. 1, 2011, pp. 60-79.
- STEVENAZZI ALÉN, F.: «Las cooperativas de educación hacia la educación cooperativa», en *Revista Estudios Cooperativos*, año 15, núm. 1, 2010, pp. 72-79.
- SVAMPA, M.: *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Ed. Bibles-UNGS, Buenos Aires, 2000.
- TERRA, J. P.: *Proceso y significado del Cooperativismo uruguayo*, Ed. CEPAL y Arca Ed.Terra, Montevideo, 1986 (2015).
- WYCZYKIER, G.: *De la dependencia a la autogestión laboral*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2009.
- ZIBECHI, R.: «Los trabajos colectivos como bienes comunes material/simbólico», *El Apantle: Revista de estudios comunitarios*, SOCEE, Puebla, 2015.

Tratamiento tributario de las cooperativas en el Uruguay

Dr. Esc. Alfredo Lamenza Álvarez

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República del Uruguay.

Docente en diversas instancias de capacitación cooperativa.

Representante del sector cooperativo de ahorro y crédito ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en los Consejos de Salarios del sector.

slamenza@gmail.com

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2676>

Recibido: 3 de noviembre de 2022

Aceptado: 10 de enero de 2023

Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Introducción y Antecedentes.—2. Fundamento del tratamiento tributario diferencial de las cooperativas.—3. Diferenciación entre no sujeción y exención.—4. El acto cooperativo y la tributación.—5. Sistema tributario uruguayo.—6. Tributación de las cooperativas.—7. Disposición de la Ley General de Cooperativas.—8. Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales.—9. Impuestos al Consumo.—10. Impuesto al Patrimonio.—11. Tasa Registral.—12. Contribuciones a la seguridad social.—13. Tributación por clase cooperativa. 13.1. Cooperativas de Trabajo. 13.2. Cooperativas de artistas u oficios conexos. 13.3. Cooperativas de asistencia médica. 13.4. Cooperativas de Consumo, de Seguros y de Garantía Recíproca. 13.5. Cooperativas de Ahorro y Crédito. 13.6. Cooperativas Agrarias. 13.7. Cooperativas Agropecuarias de Viticultores. 13.8. Cooperativas de Vivienda. 13.9. Cooperativas Sociales.—14. Prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa.—15. Conclusiones.

Resumen: El tratamiento tributario de las cooperativas en Uruguay ha sido y es fragmentario, falta de coordinación, falta de uniformidad y actualización, sectorial y difícil de interpretar generando inseguridad jurídica.

Inveteradamente, se ha utilizado el instrumento de la exoneración tributaria desconociendo las situaciones de no sujeción que se da en los impuestos al consumo y a la renta empresaria, aún luego del reconocimiento legal general del acto cooperativo.

El fundamento del tratamiento tributario diferencial de las cooperativas estriba en sus especiales caracteres, su concepto de empresa sin fines de lucro y en sus valores y principios.

Las cooperativas en el Uruguay se encuentran generalmente exoneradas del impuesto a la renta empresaria, del impuesto al patrimonio y, en algunos casos del aporte patronal, a la seguridad social, sin perjuicio de otras exoneraciones menores o particulares.

Palabras clave: Cooperativas, Tributación, Exoneraciones, No Sujeción.

Abstract: The tax treatment of cooperatives in Uruguay has been and it is fragmented, lacking coordination, uniformity and updating, fragmented and difficult to interpret, generating legal insecurity.

Traditionally, the instrument of tax exemption has been used, ignoring the non-subject situations that occur in consumption and business income taxes, even after the general legal recognition of the cooperative act.

The reason of the differential tax treatment of cooperatives lies in their special characteristics, their concept of non-profit company and in their values and principles.

Cooperatives in Uruguay are generally exempt from corporate income tax, wealth tax and, in some cases, social security contributions.

Keywords: Cooperatives, Taxation, Exonerations, Non-Subjection.

1. Introducción y Antecedentes

En nuestro país, el tratamiento tributario de las cooperativas se puede encontrar ya en los años 1935¹, de forma particular y fragmentada para distintos tipos o clases cooperativas, desarrollándose de esa manera hasta el año 2006², situación que persiste hasta la fecha³.

Aquí es dable recodar que la Ley 10.761, de 15 de agosto de 1946, denominada de «*sociedades cooperativas*», y que es considerada la ley madre del cooperativismo, —ya que estableció en sus pocos artículos una sistematización de las principales y esenciales disposiciones respecto de las cooperativas, y que rigió hasta el año 2008—, preveía también exoneraciones fiscales⁴.

Es así que el legislador uruguayo desde siempre ha visto diferencias características en las cooperativas, y ha legislado en consecuencia con una serie de beneficios, entre ellos el tributario, mas de forma fragmentaria, inconexa y asistemática.

Vale decir, que para encontrar el tratamiento tributario de las cooperativas tenemos que acudir al sistema tributario en general, y en él o en leyes específicas, identificar el tratamiento tributario diferencial de las cooperativas. Ello, además de ser una tarea difícil, reservada solo a especialistas, implica también no pocos problemas de interpretación así como inconsistencias en la tributación.

A su vez, el hecho que la legislación no haya actuado en forma uniforme, sistémica y técnica hace que la fundamentación de tal régimen tributario sea difusa, y por tanto, poco entendida por técnicos y funcionarios especializados en la materia tributaria, generando un riesgo y una cierta inseguridad jurídica respecto del mantenimiento del trato diferencial toda vez que se intenta legislar en materia tributaria o suceden situaciones de necesidad de liquidez para el Estado.

Es así, que generalmente, la tribulación de las cooperativas, su cómo, por qué y para qué, son analizados o emergen a la luz, desde el

¹ Es el caso de la Ley N.º 9.526 de diciembre 14 de 1935, que creó la COOPERATIVA NACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE.

² Es el caso de la Ley N.º 17.978 de 26/06/2006 que creó las cooperativas sociales.

³ Reyes, Sergio y Lamenza Alfredo, El tratamiento tributario de las cooperativas en Uruguay, Ponencias del Congreso Continental de Derecho Cooperativo, Colegio de Abogados de Costa Rica – Cooperativas de las Américas, Costa Rica, 2019, p. 174.

⁴ Disponía su art. 12: «Estas sociedades quedan exoneradas durante los primeros cinco años de su funcionamiento, del impuesto inmobiliario que grave sus inmuebles y del de las patentes de giro. Quedan exoneradas, del impuesto de papel sellado en todos los actos de su constitución y registro».

movimiento cooperativo cuando hay riesgo de modificaciones in pejus⁵ o ante problemas interpretativos o de coordinación tributaria puntuales, pero no son planteados tampoco desde un punto de vista general y sistemático.

A las dificultades anteriores, se suma el hecho de que la doctrina especializada en materia tributaria, no ha estudiado en absoluto el fenómeno de la tributación cooperativa, el cual solo es analizado por los estudiosos del derecho cooperativo. Y he aquí otra dificultad adicional para aprehender este fenómeno de estudio: desde el plano jurídico, se requiere profundos conocimientos del derecho cooperativo, pero también del derecho tributario, ambos órdenes normativos muy particulares y concretos, con pocos especialistas y sin un hilo conductor de unión entre ambos.

En consecuencia, ello ha redundado que en el Uruguay no pueda hablarse de un sistema tributario de las cooperativas, sino de un tratamiento tributario particular para las cooperativas —y más específicamente para cada clase cooperativa—, que debe ser identificado caso a caso.

2. Fundamento del tratamiento tributario diferencial de las cooperativas

Ahora bien, por qué la legislación nacional —también la comparada— en general reservan un tratamiento diferencial, más beneficioso —en mayor o menor medida— a las cooperativas.

Si acudimos al proceso de desarrollo de la legislación vigente, advertimos que eso se debe a intuiciones, a cierta comprensión de que las cooperativas integran un sector social de la economía, sin fines de lucro y de beneficio para las clases más desfavorecidas de ella. No se debe a un meditado análisis del sector cooperativo desde el punto de vista económico, cualitativo y de su naturaleza. Ni tampoco a un análisis profundo de los elementos de los tributos, donde el hecho generador, debería ser el eje y el foco central al respecto.

⁵ Fue el caso de nuestro país, cuando el Proyecto de Reforma Tributaria, presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento en el año 2006, derogaba las exoneraciones con que contaban algunas clases cooperativas en materia de impuesto a la renta empresarial y de aportes patronales a la seguridad social. Finalmente, tales exoneraciones se mantuvieron en la Ley de Reforma Tributaria aprobada en el año 2007, aunque igualmente se aprobaron algunos aspectos que implicaron un retrocesos en materia de tributación cooperativa, que infra analizaremos.

Es así que nuestro legislador ha encarado el trato tributario diferencial para las cooperativas, desde el punto de vista netamente económico, como beneficio para su fomento⁶, no abordándolo desde el plano técnico jurídico en un análisis particularizado del sistema cooperativo y del hecho gravado por el tributo.

En la doctrina tributaria nacional, como ya expresamos, no se encuentran estudios al respecto, debiendo acudir a la doctrina cooperativa, que —sobre todo a nivel internacional— ha realizado diversos y profundos estudios sobre la materia, no existiendo —más allá de diferencias terminológicas— mayores discusiones al respecto, existiendo ya conclusiones claras y pacíficamente aceptadas en el plano académico mas no legislativo o jurisprudencial.

Es así que tal trato diferencial, puede fundamentarse en los siguientes aspectos.

Como hemos expresado antes de ahora, son los especiales caracteres de las cooperativas así como sus principios y valores los que meritan que la legislación, atendiendo al interés general que representan, tenga un tratamiento más beneficioso para las cooperativas.

Es así que las cooperativas se caracterizan por ser

«entidades cuyo centro es la persona humana —sin perjuicio de que pueden ser integradas por personas jurídicas, lo que en la práctica tiene una incidencia muy menor—, no el capital ni el aporte económico que esta pueda realizar.

Asimismo, son entidades de servicio, en sentido amplio, es decir que su razón de ser es el brindar un servicio al socio o un puesto de trabajo, sin intermediarios.

Otro carácter importante de las cooperativas es que se identifican el asociado con el usuario del servicio o a quien se le otorga el puesto de trabajo, remarcando la no intermediación dentro del sistema cooperativo, ni en el uso de servicios ni en la consecución de puestos de trabajo, lo que redundaría en mejores condiciones económicas de los mismos.

En otro orden, tenemos un carácter de primera magnitud como la inexistencia de fin de lucro, por lo que los excedentes se vuelcan a la propia entidad o a la baja del costo del servicio o a la suba del salario. Debemos remarcar, con esto, que la inexistencia de un fin de lucro, no implica la inexistencia de un fin económico que por supuesto existe y es obtener el servicio al menor costo posible y con la mayor

⁶ Es de destacarse que ese beneficio para su fomento, entre otros, tiene como contrapartida un mayor control y supervisión estatal de las cooperativas.

calidad, lo mismo que lograr el mejor salario posible en óptimas condiciones de trabajo.

También, debe destacarse que, más allá de sus particularidades, caracteres y mayor regulación y control estatal, se trata de entidades privadas autónomas.

Se suma a lo anterior, que implican una propiedad cooperativa más allá de los aportes de cada socio y de su individualidad, y en definitiva una propiedad colectiva de sus socios, no pública.

Finalmente, como otro carácter esencial debemos remarcar la autogestión democrática de sus socios, lo que, al decir de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) implica verdaderas escuelas de democracia insertas en la sociedad.

A los anteriores, podemos agregarles, por ejemplo, los caracteres que requiere expresamente la legislación uruguaya a modo ilustrativo, que también se encuentran ínsitos en el sistema y doctrina cooperativa.

La Ley 18.407, en su artículo 8 dispone: “(Caracteres).- Las cooperativas deben de reunir los siguientes caracteres:

- 1) Ilimitación y variabilidad del número de socios que no podrá ser inferior a cinco, salvo para las cooperativas de segundo o ulterior grado y lo dispuesto en los Capítulos del Título II de las cooperativas en particular, de la presente ley.
- 2) Plazo de duración ilimitado.
- 3) Variabilidad e ilimitación del capital.
- 4) Neutralidad en materia política, religiosa, filosófica y no discriminación por nacionalidad, clase social, raza y equidad de género.
- 5) Igualdad de derechos y obligaciones entre los socios.
- 6) Reconocimiento de un solo voto a cada socio, independientemente de sus aportes, excepto la posibilidad del voto ponderado en las cooperativas de segundo o ulterior grado.
- 7) La imposibilidad del reparto de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación»⁷.

A lo anterior, debemos agregar el carácter meramente instrumental del capital a efectos de la consecución del objeto social, no para obtener una remuneración del mismo.

⁷ Lamenza, Alfredo, Ponencia inédita presentada al VII Congreso Continental de Derecho Cooperativo, a celebrarse en Paraguay en octubre de 2022.

Asimismo, la distribución muy específica y demarcada por la ley de los excedentes⁸, sin que además en caso de disolución el capital remanente pueda ser distribuido entre los socios⁹.

Respecto de la definición de cooperativa y sus valores y principios, los enunciaremos a continuación, no profundizando sobre ellos por no ser el objeto del presente trabajo.

⁸ Véase al respecto el art. 70 de la Ley 18.407 —con inciso final dado por el art. 355 de la Ley N.º 19.996 de 03/11/2021— el cual dispone: «(Destino de los excedentes netos del ejercicio).- La Asamblea General Ordinaria determinará el destino de los excedentes netos del ejercicio, de acuerdo al siguiente orden:

En primer lugar, se deducirán los importes necesarios para:

- 1) Abonar los intereses a pagar a los instrumentos de capitalización que correspondan.
- 2) Recomponer los rubros patrimoniales cuando hayan sido disminuidos por la absorción de pérdidas de ejercicios anteriores y compensar pérdidas aún pendientes de absorción.

El remanente se destinará de acuerdo al siguiente orden:

- 1) El 15% (quince por ciento) como mínimo, para la constitución de un Fondo de Reserva Legal, hasta que este iguale al capital reduciéndose al 10% (diez por ciento) a partir de ese momento y cesando al ser triplicado el capital.
- 2) El 5% (cinco por ciento) como mínimo, para el Fondo de Educación y Capacitación Cooperativa.
- 3) El 10% (diez por ciento) para la constitución de una Reserva por concepto de operaciones con no socios.

Y el saldo será destinado al reparto entre los socios en concepto de retorno o a pagar intereses a las partes sociales integradas hasta el máximo de interés corriente en plaza, según determine la Asamblea.

El monto a ser repartido entre los socios en concepto de retorno no podrá ser inferior al 50% (cincuenta por ciento) del remanente y se distribuirá de acuerdo a los siguientes criterios:

- A) En las cooperativas de primer grado, en proporción a las operaciones efectuadas con la cooperativa o al trabajo realizado en ella.
- B) En las cooperativas de segundo o ulterior grado, en proporción al capital social aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto.

El estatuto podrá destinar, con la aprobación por mayoría especial de dos tercios (2/3) de socios presentes en la Asamblea General Ordinaria, la totalidad o parte de los excedentes a un fondo de reserva con destino a la adquisición de tecnología, afrontar riesgos financieros o crediticios, o cualquier otro destino que signifique una mejora de la competitividad de la cooperativa».

⁹ Al respecto el artículo 97 de la Ley 18.407 dispone: «(Distribución del remanente).—El remanente que resultare una vez pagadas las deudas y devuelto el valor de los aportes según las disposiciones de la presente ley, se entregará al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO)».

Según la nueva Declaración de Identidad Cooperativa¹⁰, «una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada»¹¹.

En cuanto a los valores, tal Declaración establece que «las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores sus miembros creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás».

Y respecto de los principios cooperativos, define los siguientes: Membresía abierta y voluntaria, Control democrático de los miembros, Participación económica de los miembros, Autonomía e independencia, Educación, formación e información, Cooperación entre cooperativas, y Compromiso con la comunidad¹².

Tales caracteres, definición, principios y valores en su actuación y desarrollo práctico por parte de las entidades cooperativas —no en su cualidad formal de meros enunciados—, son en definitiva los que fundamentan una legislación particularizada para las cooperativas, dentro de la cual el tratamiento tributario diferencial es un capítulo de primer orden.

Como corolario de lo anterior, muchas constituciones y legislaciones en Latinoamérica, declaran de interés general a las cooperativas. En nuestro país, es el art. 2 de la Ley 18.407 el que lo dispone: «(Declaración de interés y autonomía).- Declárase a las cooperativas de interés general e instrumentos eficaces para contribuir al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza».

El Estado garantizará y promoverá la constitución, el libre desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las cooperativas, en todas sus expresiones económicas y sociales»¹³.

¹⁰ Adoptada por la II Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) que se realizara en setiembre de 1995 en Manchester.

¹¹ Tal definición ha sido adoptada por el art. 4 de la Ley 18.407 general de cooperativas.

¹² Tales principios han sido adoptados por el art. 7 de la Ley 18.407 general de cooperativas.

¹³ Dado el rango legal y no constitucional de tal disposición, lamentablemente, leyes posteriores puede suceder que lo desconozcan, aunque estrictamente por tratarse de una norma especial, específica y de un alcance declarativo general, no podría ser desconocida sin responsabilidad estatal en un Estado de Derecho como el nuestro, a menos que sea derogada expresamente.

Cabe mencionar aquí también la Recomendación 193, de 20 de junio de 2002, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobada con los votos favorables tanto del Estado uruguayo como de los trabajadores sindicalizados, que además de incorporar la definición, valores y principios de la Declaración de Identidad Cooperativa, ya citada, alude expresamente a que los Estados deben apoyar a las cooperativas y que dichas «*medidas de apoyo podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales...*».

Sin perjuicio de tales aspectos internos del cooperativismo —reconocidos por el Estado y organismos internacionales—, es decir, relativos a la propia esencia de las cooperativas; desde el punto de vista externo, y en aplicación de los principios generales del derecho de igualdad, de seguridad jurídica y de capacidad contributiva, reconocidos también por nuestra Constitución nacional, debemos concluir en la necesidad de un trato tributario diferente respecto de las cooperativas¹⁴, porque son claramente diferentes de las empresas comerciales basadas en el capital.

3. Diferenciación entre no sujeción y exención

En la doctrina tributaria, como es el caso de Addy Mazz¹⁵ se conceptualiza la no sujeción como «*aquella situación en la cual no se verifica el hecho generador, y por ello, no nace la obligación tributaria*». Podría asimilarse entonces a la inclusión o no imposición, donde el actuar del sujeto no se encuentra incluido en el hecho generador del tributo. Agregando, en tal sentido la citada autora que, ello «*puede ocurrir, por inclusión en el hecho generador, porque la situación fáctica no encuadra en la prevista hipotéticamente en la ley o porque, en el caso de la inmunidad, las situaciones o sujetos han quedado fuera de la imposición de quien crea el tributo*».

Como señala Valdés Costa «*el elemento que configura la inmunidad es la prohibición de que determinadas personas sean gravadas por la ley. Tal prohibición solo puede ser establecida por una norma jurídica de rango superior a la ley ordinaria. En nuestro derecho, por la Constitución*»¹⁶.

¹⁴ Reyes, Sergio y Lamenza, Alfredo, Las cooperativas y el sistema tributario, AEU, Uruguay, 2007, pp. 60/61.

¹⁵ Mazz, Addy, Curso de Derecho Financiero y Finanzas, FCU, Uruguay, 2007, p. 306.

¹⁶ Valdés Costa, Ramón, Valdés de Blengio, Nelly, Sayagues Areco, Eduardo, Código Tributario Anotado y Comentado, FCU, Uruguay, 2007, p. 355.

En nuestro país, al no existir —como sí existe en otros países de Latinoamérica como Paraguay y Brasil—, previsiones constitucionales en materia de inmunidad tributaria respecto de las cooperativas, solo estaremos ante hipótesis de no sujeción si el hecho generador del tributo de que se trate, por circunstancias fácticas no es realizado por la actividad cooperaria.

Aquí conviene conceptualizar el hecho generador que, al decir de Ataliba «*es el supuesto al que la ley imputa la consecuencia de causar el nacimiento del vínculo obligacional tributario*»¹⁷.

Consecuentemente, para saber si una persona determinada debe tributar, debemos conocer la hipótesis fáctica del tributo, y en caso de que una persona incurra en ella, deberá tributar, salvo que posea una inmunidad tributaria o se encuentre exonerada.

A su turno, se puede definir la exoneración o exención, de la manera que lo hace nuestro Código Tributario en su art. 41. Es «*la liberación total o parcial de la obligación tributaria, establecida por la ley en favor de determinadas personas comprendidas en la definición del hecho generador*».

Por manera que, en la no sujeción o no inclusión no estaremos frente al acaecimiento de la hipótesis fáctica contenida en la norma tributaria para estar obligado al pago del tributo; y en la exoneración, la persona incurriría en la hipótesis fáctica, pero merced a una norma adicional no sería sujeto de la obligación al ser dispensada de ella.

En la exoneración el hecho generador del tributo se configura, pero el Estado, por determinadas razones de política fiscal, decide eximir del pago a determinado sujeto. En la no sujeción al tributo, no acaece el hecho generador establecido por la ley para configurar el tributo, y, por ende, no se origina la obligación tributaria.

En definitiva, en la exención se produce el hecho generador, pero la obligación tributaria no surge —o surge en menor cuantía— porque se interpone la norma exoneratoria entre la verificación del presupuesto de hecho y el surgimiento de la obligación tributaria; mientras la no sujeción comprende todas aquellas situaciones en las cuales no se verifica el hecho generador, y por ello no nace la obligación tributaria¹⁸.

En este punto, es importante destacar que, como lo reconoce el propio artículo 42 del Código Tributario, «*La exoneración puede ser derogada en cualquier momento o modificada por ley posterior, aun*

¹⁷ Ataliba, Geraldo, La Hipótesis de Incidencia, Perú, Instituto Peruano de Derecho Tributario, 1987, p. 57.

¹⁸ Mazz, Addy, Curso de Derecho Financiero y Finanzas, FCU, Uruguay, 2007, p. 302/308.

cuando fuera concedida con plazo cierto de duración o en función de determinadas condiciones de hecho, sin perjuicio de la responsabilidad en que el Estado pueda incurrir en estos casos.

La exoneración de carácter general de tributos o de alguna de sus especies establecida en favor de determinadas personas o actividades se extiende a los tributos de la misma especie, creados con posterioridad a su otorgamiento salvo disposición legal expresa en contrario».

Al respecto, señala Elsa Cuesta que *«El régimen impositivo, en cuanto a las cooperativas se refiere, se manifiesta tan cambiante como lo son las políticas recaudadoras del Estado. Como ese se ha conducido en la regulación legal con un sistema de exenciones en todos los casos en las que las mismas no se hallan obligadas, las leyes que las contienen son reemplazadas por otras que las suprimen. El fundamento de su supresión radica en que toda exención es un acto de privilegio que por alguna razón, supuestamente de estado, el legislador ha previsto y que en general, al desaparecer la justificación que le dio origen o pesar más otros elementos para la determinación de la política impositiva, no existe sustento para su continuidad. Claramente se advierte que este procedimiento es inadmisibles en los casos de no sujeción al gravamen que se trate. Tal sería el caso si el legislador tuviera en cuenta en cada caso, la naturaleza de la cooperativa. Ello sin embargo, no implica privilegiar a las cooperativas, sino considerar adecuadamente si respecto de ellas se configura el hecho imponible contemplado en la norma».*

De lo que viene de exponerse tenemos que, para analizar en nuestro derecho, si una cooperativa debe abonar determinado tributo tenemos que analizar si su actividad incurre en la descripción realizada en el hecho generador del mismo. Si no incurre, no debería tributar, y no necesitaría exoneración alguna. Si incurre, y no se encuentra exonerada, debería tributar; y en caso de encontrarse exonerada no debería tributar.

En relación con el hecho generador el concepto y naturaleza del acto cooperativo desempeña un papel fundamental como se verá infra.

4. El acto cooperativo y la tributación

El instituto jurídico del acto cooperativo, fue propuesto por primera vez, en 1954 por el jurista mexicano Antonio Salinas Puente que lo definió como el *«supuesto jurídico, ausente de lucro y de*

intermediación, que realiza la organización cooperativa en cumplimiento de un fin preponderantemente económico y de utilidad social»¹⁹.

A su turno, enseña Pastorino²⁰ que «el acto cooperativo es un negocio jurídico unilateral, colegiado y complejo» y agrega que «es la expresión jurídica de la solidaridad, del esfuerzo propio y de la ayuda mutua, diferenciándose del negocio jurídico ordinario en el que prima el enfrentamiento entre las partes. La solidaridad permite que el acto se desarrolle en el tiempo, cada asociado puede recoger su propia labor societaria desempeñada en la asamblea o la de otro asociado que lo precedió y ejecutar, así el acto. Esto es imposible en los negocios de enfrentamiento —el contrato de cambio— en los que las partes deben actuar simultáneamente...».

En nuestro país, la Ley 18.407 en su art. 9 define al acto cooperativo de la siguiente manera: «Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus socios, por estas y los socios de sus cooperativas socias, o por las cooperativas entre sí cuando estuviesen asociadas bajo cualquier forma o vinculadas por pertenencia a otra de grado superior, en cumplimiento de su objeto social.

Los mismos constituyen negocios jurídicos específicos, cuya función económica es la ayuda mutua, quedan sometidos al derecho cooperativo y para su interpretación se entenderán integrados por las estipulaciones del estatuto social.

Tendrán por objeto la creación, modificación o extinción de obligaciones, negocios dispositivos en sentido amplio o en sentido estricto.

En caso de incumplimiento, la parte a la cual se le incumpla podrá optar entre la ejecución forzada y la resolución o rescisión según corresponda, más daños y perjuicios. Se deberá solicitar judicialmente y el Juez podrá otorgar un plazo de gracia.

En todo lo no previsto en las leyes cooperativas se aplicarán al acto cooperativo los principios generales en materia de negocio jurídico en general y de los contratos en particular, en lo compatible y en cuanto correspondiere o fuere pertinente.

Los vínculos de las cooperativas con sus trabajadores dependientes se rigen por la legislación laboral».

¹⁹ Salinas Puente, Antonio, Derecho cooperativo, Doctrina, jurisprudencia, codificación, Editorial Cooperativismo, México, 1954, p. 127.

²⁰ Pastorino, Roberto Jorge, Teoría General del Acto Cooperativo, INTERCOOP Editora Cooperativa Ltda., Argentina, 1993, pp. 27 y 34.

Como hemos expresado antes de ahora²¹, «conforme con nuestra legislación, tendríamos entonces que el acto cooperativo es el «negocio jurídico» que crea, modifica o extingue obligaciones, realizado por la cooperativa «en cumplimiento de su objeto social» con sus socios, con los socios de sus cooperativas socias, o por las cooperativas entre sí cuando estuviesen asociadas o vinculadas por pertenencia a otra de grado superior. Tiene por función económica la ayuda mutua, y se rige por el derecho cooperativo y el estatuto social».

A su turno, Dante Cracogna destaca las siguientes notas esenciales del acto cooperativo: «a) intervención de socio y cooperativa; b) objeto del acto idéntico al objeto de la cooperativa; y c) espíritu de servicio»; a lo cual agrega: «Podría decirse que en este acto entre socio y cooperativa hay un corpus (el objeto material o inmaterial sobre el que versa) y un animus (el espíritu de servicio que informa la relación). Lo cual no encaja ajustadamente, sin violencia, dentro de ninguna de las figuras jurídicas tradicionales, puesto que o bien sobra o bien le faltan las notas típicas que definen a aquellas. Por ello puede afirmarse que se trata de un acto jurídico sui generis, que no tiene naturaleza civil ni comercial ni otra cualquiera, sino una que le es propia y que lo distingue frente a todas las demás. Es lo que podemos denominar acto cooperativo»²².

De las notas caracterizantes del acto cooperativo que vienen de exponerse surge sin hesitación que el mismo no implica ni un intercambio entre personas, ni una intermediación entre bienes o servicios, ni un acto susceptible de generar renta; con lo cual, un impuesto que gravara el consumo (entendido como la enajenación de bienes y/o servicios) o que gravara la renta (entendida como la utilidad generada por la venta de un bien o servicio), no tendría un hecho generador aplicable al acto por antonomasia de una cooperativa al desarrollar su actividad: el acto cooperativo.

Estaríamos entonces frente a una hipótesis de no sujeción por inclusión de la actividad cooperativa en el hecho generador del impuesto al consumo o a la renta.

Respecto de los impuestos al capital, entendemos que la situación es distinta, en el sentido de que la cooperativa posee capital, aunque este tiene unas características muy diferentes del capital de una socie-

²¹ Lamenza, Alfredo, Ponencia El acto cooperativo. Noción, contenido y alcances. Su incorporación en el derecho positivo nacional, II Congreso Continental de Derecho Cooperativo, Argentina, Noviembre 2016. <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/alfredolamenza.pdf>. Accedido el 26/9/2022

²² Cracogna, Dante, Estudios de Derecho Cooperativo, Editorial Intercoop, Argentina, 1986, p. 27.

dad comercial al ser, al decir de Cracogna,²³ meramente instrumental, no apropiarse del resultado ni gobernar la entidad, su transferencia se encontrarse limitada y de existir liquidación su remanente tener un fin ajeno a los socios.

Por manera, que el capital de una cooperativa existe, y el acto cooperativo no tiene ninguna incidencia en su gravabilidad, mas si fuera gravado en condiciones idénticas al de una sociedad comercial, se estaría violentando el principio de igualdad que veda tratar en forma igual a los desiguales. Tal temperamento adopta, como veremos infra, la legislación nacional.

5. Sistema tributario uruguayo

Podemos conceptualizar que un sistema tributario es el conjunto, racionalmente coordinado, de tributos y organismos estatales encargados de aprobarlos y recaudarlos, a efectos de que el Estado puede cumplir con sus fines.

Según el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), «*La palabra sistema implica armonía entre los impuestos entre sí y entre los objetivos fiscales y extra-fiscales del estado.*

Por su propia definición sistema implica que existan distintos elementos, que haya un enlace entre los mismos, un orden o forma específico, objetivos preestablecidos y comunes. Por eso, la mayoría de las doctrinas afirman que llegar al sistema tributario es el ideal, pero lo que se tiene son regímenes tributarios, los cuales en muchos países se caracterizan por la imprevisibilidad, el cambio permanente y reformas tributarias con el único fin recaudatorio.

Algunos de los principios que debería respetar un sistema tributario ideal son: Justicia y equidad en el conjunto de tributos (equidad horizontal y vertical), Estabilidad, que sea previsible y brinde seguridad jurídica, Neutralidad, vale decir promover la economía, no afectar decisiones de los agentes económicos, Suficiencia para solventar funciones y servicios públicos, Simplicidad comprensibles y fáciles de aplicar, Certeza, es decir, normas claras y precisas, Economicidad por la relación recaudación con los costos de administración del sistema»²⁴.

²³ Cracogna, Dante, Las Cooperativas frente al Régimen Tributario, en Las Cooperativas y los Impuestos en el MERCOSUR, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Argentina, 2004, p. 171.

²⁴ Publicado en <https://ciat.org/sistemas-tributarios-y-reformas-tributarias-algunas-ideas-del-tema-parte-1/> Accedido el 25/9/2022.

Como señaláramos en anterior trabajo²⁵, nuestro sistema se basa en determinados principios generales del derecho, de rango constitucional, que son cardinales, a saber: el principio de legalidad, conforme al cual la ley es necesaria para la creación y modificación de los tributos²⁶; el principio de tutela jurisdiccional que implica la existencia de un Poder Judicial independiente que controle la constitucionalidad de las leyes y la regularidad jurídica de los actos administrativos²⁷; el principio de igualdad, según el cual todas las personas son iguales ante la ley e implica también un trato igual entre iguales y desigual entre desiguales²⁸; el principio de no confiscación que conlleva la ilegitimidad de la carga tributaria cuando la misma excede de determinados niveles económicos²⁹; el principio de seguridad jurídica que implica que el orden jurídico brinda estabilidad y certeza a las personas garantizándoles protección en las situaciones jurídicas creadas a su amparo³⁰; y el principio de irretroactividad de la ley en materia tributaria vedando al legislador la posibilidad de sancionar normas con efectos hacia el pasado que sean más gravosas para el contribuyente³¹.

En otro orden, en nuestro país existe potestad tributaria del Estado Central y de los Gobiernos Departamentales, pero al ser un Estado unitario, no federal, la de estos últimos se encuentra limitada a los tributos que taxativamente establece la Constitución³² e incluso sobre estos pueden te-

²⁵ Reyes, Sergio y Lamenza, Alfredo, *El Sistema Tributario Uruguayo y las Cooperativas*, en *Las cooperativas y los impuestos en el MERCOSUR*, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Argentina, 2004, pp. 129/134.

²⁶ Consagrado en los arts. 10 inc. 2, 83, 85 incs. 4 y 9, 87 y 133 inc. 2 y 3 de nuestra Constitución. El Código Tributario lo consagra en el art. 2 de manera acotada, por cuanto permite delegar determinados aspectos en el Poder Ejecutivo.

²⁷ Consagrado en los arts. 12, 233 y 309 inc. 1 de nuestra Constitución.

²⁸ Consagrado en el art. 8 de nuestra Constitución.

²⁹ Consagrado implícitamente, como derivación del derecho de propiedad, en los arts. 2 y 32 de nuestra Constitución.

³⁰ Consagrado en los arts. 7, 72 y 332 de nuestra Constitución.

³¹ Consagrado en forma implícita en los arts. 72 y 332 de nuestra Constitución.

³² Dispone el art. 297 de la Constitución: «Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por estos:

1.º) *Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental.*

2.º) *El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.*

ner incidencia el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo³³, y por tanto, es menor; siendo más relevante, a los efectos económicos, la del primero que no tiene limitación alguna en cuanto a los tributos que puede imponer.

Respecto de la tributación en materia del Estado Central, los tributos fundamentales —por el monto de su recaudación— son los impuestos internos recaudados por la Dirección General Impositiva, los impuestos al comercio exterior o aduaneros recaudados por la Dirección Nacional de Aduanas y las contribuciones especiales a la seguridad social recaudadas por el Banco de Previsión Social.

En materia de tributos internos, como tributación al patrimonio, encontramos los siguientes impuestos:

1. Impuesto a las transmisiones patrimoniales (TO, título 19)
2. Impuestos para el fondo de inspección sanitaria (TO, título 18)
3. Impuesto de control de las sociedades anónimas (TO, título 16)
4. Impuesto al patrimonio (TO, título 14)

3.º) *Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.*

4.º) *Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.*

5.º) *Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.*

6.º) *Los impuestos a los espectáculos públicos con excepción de los establecidos por ley con destinos especiales, mientras no sean derogados, y a los vehículos de transporte.*

7.º) *Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases. Están exceptuados la propaganda y los avisos de la prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo, y todos aquellos que la ley determine por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.*

8.º) *Los beneficios de la explotación de los juegos de azar, que les hubiere autorizado o les autorice la ley, en la forma y condiciones que esta determine.*

9.º) *Los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas, con excepción de los establecidos por ley, mientras no sean derogados. (...)».*

³³ Establece el art. 300 de la Constitución: «El Poder Ejecutivo podrá apelar ante la Cámara de Representantes dentro de los quince días de publicados en el Diario Oficial, fundándose en razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos. Esta apelación tendrá efecto suspensivo.

Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Cámara de Representantes, esta no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.

La Cámara de Representantes dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se dé cuenta de la apelación, podrá solicitar por una sola vez, antecedentes complementarios, quedando, en este caso, interrumpido el término hasta que estos sean recibidos.

El receso de la Cámara de Representantes interrumpe los plazos fijados precedentemente».

Los principales tributos en este grupo son: el Impuesto al Patrimonio (IP), el Impuesto de Control a las Sociedades Anónimas (ICOSA), el Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales (ITP), y el Impuesto de Enseñanza Primaria.

Como tributación al consumo tenemos:

5. Impuesto específico interno (TO, título 11)
6. Impuesto al valor agregado (TO, título 10)
7. Impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios (TO, título 9)

Los principales tributos en este grupo son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el Impuesto Específico Interno (IMESI).

Como tributación a la renta tenemos:

8. Impuesto a las rentas de los no residentes (TO, título 8)
9. Impuesto a la renta de las personas físicas (TO, título 7)
10. Impuesto a los ingresos de las entidades aseguradoras (TO, título 6)
11. Impuesto a las rentas de las actividades económicas (TO, título 4)
12. Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (Ley 18.314, de 4 de julio de 2008).

Los principales tributos en este grupo son: el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto a las Rentas de los No Residentes (IRNR) y el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IAS).

En relación con los tributos al comercio exterior tenemos que los mismos gravan la importación definitiva —nuestro país prácticamente no grava las operaciones de exportación definitiva y tránsito— siendo este su hecho generador, y la base de cálculo el valor en aduana de la mercadería.

Dentro de los tributos a la importación definitiva tenemos a la Tasa Global Arancelaria, compuesta por los Recargos a la Importación y el Impuesto Aduanero Único a la Importación, consagrados respectivamente por las leyes 12.670, art. 2 y 14.629; la Tasa Consular dispuesta por los arts. 585 de la Ley 17.296, 236 de la Ley 19.355, y 265 de la Ley 19.535; la Tasa por Servicios Extraordinarios estatuida por los arts. 6 de la Ley 9.461 y 253 de la Ley 15.809; la Tasa por Servicios Aduaneros Preferenciales establecida por el art. 170 de la Ley 16.320; el Impuesto al Valor Agregado a las importaciones (arts. 1 y 2, TO); el Impuesto Específico Interno (art. 1, Título 11, TO); Anticipo de IVA a la Importación (Decreto 220/98, art. 115); Adelanto de Impuesto a las Rentas de las Actividades Empresariales (Decreto 788/2008); y Anticipo de IMESI (De-

creto 520/2007, art. 5, en redacción dada por el art. 3 del Decreto 61/2008)³⁴.

De todo el relacionado de tributos aduaneros no surge ninguna exoneración relativa a las cooperativas.

En relación con la tributación Departamental, donde los tributos más comunes son las tasas por servicios, la patente de vehículos automotores y la contribución inmobiliaria, como hemos expresado en anterior oportunidad, *«no existe una tributación específica para las cooperativas, ni un tratamiento especial para alguna clase de cooperativas. Sí puede señalarse que los Gobiernos Departamentales, en general, exoneran por resolución expresa a cada cooperativa de vivienda que lo solicite del pago de la contribución inmobiliaria urbana»*³⁵.

6. Tributación de las cooperativas

Como hemos expresado supra, no existe en nuestro país un régimen tributario uniforme, sistematizado y armónico respecto de las cooperativas, sino una serie de normas aprobadas de forma descoordinada, con diversos fundamentos, en distintas épocas y relativas a diferentes tributos, para determinadas clases cooperativas.

Tal situación, se siguió dando incluso a pesar de la aprobación en el año 2006 de la Ley de Reforma Tributaria número 18.083 de 27/12/2006, que entrara en vigencia el 1 de julio de 2007, y en el año 2008 de la Ley General de Cooperativas 18.407, de 24/10/2008.

Se remarca que la ley de reforma tributaria, pese a modificaciones negativas para el cooperativismo propuestas en lo que era su proyecto, mantuvo mayormente incambiada la tributación de las cooperativas.

En los apartados que siguen analizaremos las disposiciones tributarias específicas que refieren concretamente al sistema cooperativo, estudiando las disposiciones generales relativas a las cooperativas y, posteriormente, las disposiciones aplicables a cada clase, dada la fragmentación ya referida.

³⁴ Para profundizar respecto de tales tributos se puede consultar a González Bianchi, Pablo, Derecho Aduanero, T.III, La Ley, Uruguay, 2021.

³⁵ Reyes, Sergio y Lamenza, Alfredo, El Sistema Tributario Uruguayo y las Cooperativas, en Las cooperativas y los impuestos en el MERCOSUR, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Argentina, 2004, p. 156.

7. Disposición de la Ley General de Cooperativas

La Ley 18.407, de 24/10/2008, en su artículo 218 dispuso: «(Régimen tributario).- Sin perjuicio de las disposiciones específicas establecidas en los capítulos de la presente ley que regulan cada tipo de cooperativa, se mantendrá el régimen tributario vigente aplicable a las cooperativas, incluyendo las correspondientes exoneraciones.

Aquellas clases o tipos de cooperativas contenidos en la presente ley, que no tuvieren una regulación tributaria legal expresa con anterioridad a la vigencia de la misma, gozarán de los beneficios establecidos para las cooperativas de consumo en el artículo 8.º de la Ley N.º 17.794, de 22 de julio de 2004, con las excepciones establecidas en las disposiciones legales vigentes».

Este artículo, vino en primer lugar a establecer y declarar, dada su importancia, la vigencia del statu quo tributario cooperativo, y en especial los aspectos relativos a las exoneraciones. El Uruguay hacía años que necesitaba e intentaba aprobar una ley general de cooperativas. Si la misma hubiese pretendido legislar profundamente sobre la tributación cooperativa seguramente, dada la complejidad y los diversos intereses en pugna, la ley general de cooperativas no hubiese sido aprobada. Por ello, no dejó de ser una solución inteligente referir a la tributación cooperaria, pese a no poder innovar al respecto.

También señala tal disposición que en algunos de los capítulos específicos de la ley podremos encontrar disposiciones tributarias, bien que en general tampoco innovaron y recogieron soluciones de la legislación anterior (ejemplo: cooperativas de trabajo). Lamentablemente, tampoco respecto de todas las clases se pudo plasmar, al menos, el régimen vigente al momento, y ello debido a la diversidad de normas e interpretaciones posibles que en algunos casos implican.

Y finalmente, el inciso 2 del artículo que comentamos tiene una disposición dispositiva importante, en tanto dispone que las clases o tipos de cooperativas que no tuvieren una regulación tributaria legal expresa con anterioridad, gozarán de los beneficios establecidos para las cooperativas de consumo. Tal el caso, por ejemplo, de las cooperativas de seguro y las de garantía recíproca.

Reafirmando, el mantenimiento del statu quo de la tributación cooperativa, el artículo 224 —en redacción dada por Ley N.º 19.181 de 29/12/2013, artículo 1— de la Ley 18.407 dispone: «(Derogaciones).- Deróganse las siguientes leyes y decretos-leyes, salvo todo aquello que refiera a la materia tributaria de las cooperativas:...».

8. Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales

Respecto de tal impuesto, el art. 52, Título 4 del TO —de más que dudosa técnica legislativa— dispone: «*Rentas exentas.- Estarán exentas las siguientes rentas: (...) R) Las obtenidas por sociedades cooperativas, por las sociedades administradoras de fondos complementarios de previsión social a que refiere el Decreto-Ley N.º 15.611, de 10 de agosto de 1984, y por las Sociedades de Fomento Rural incluidas en la Ley N.º 14.330, de 19 de diciembre de 1974, siempre que sus actividades sean sin fines de lucro. (...)*

A las exoneraciones establecidas en los literales G), J), K), R) y T) les serán aplicables las condiciones, limitaciones y requisitos dispuestos en el Título 3 del Texto Ordenado 1996, en lo pertinente».

En definitiva, todas las cooperativas se encuentran exoneradas del impuesto a la renta empresarial.

9. Impuestos al Consumo

Las cooperativas, salvo las sociales, no tienen exoneraciones ni de Impuesto al Valor Agregado y ni de Impuesto Específico Interno.

10. Impuesto al Patrimonio

En sede de Impuesto al Patrimonio, en nuestro país cuando el TO lo regula en función de los sujetos pasivos que se encuentran alcanzados por el mismo no hay ninguna referencia a las cooperativas, por lo cual entendemos que todas se encuentran exoneradas totalmente.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de las cooperativas agrarias, como respecto de las mismas se alude en sus disposiciones específicas a la exoneración del 50% de todo gravamen, se ha interpretado también que solo se encuentran exoneradas de tal impuesto en un 50%.

11. Tasa Registral

Respecto de la Tasa Registral —que es de muy escaso monto, pero cuya significación no deja de ser simbólica— a los efectos de la inscripción de documentos relativos a las mismas en el Registro Nacional de Cooperativas o en otro que corresponda, todas las cooperativas se encuentran exoneradas, pero, dada la dispersión normativa, por distintas leyes.

Así según interpretación del propio registro, las cooperativas de trabajo están exoneradas por la Ley 13481, art. 1, las de consumo por la Ley 14019, art. 1 (ello incluye a las de seguro y de garantía recíproca conforme con el art. 218 de la Ley 18.407), las de ahorro y crédito por la Ley 15.322, art. 30, art. 1 de la Ley 14019, art. 1 Ley 13481 y art. 218 de la Ley 18407, las de vivienda por el art. 144 de la Ley 18.407), en cuanto a la propiedad del inmueble, las Cooperativas de trabajo y de artistas, respectivamente, por los arts. 103 y 184 de la Ley 18.407, las cooperativas sociales por el art. 178 de la Ley 18407, y las cooperativas agrarias y de viticultores, están exoneradas del 50% de todo gravamen estatal (art. 48 lit. b y c Ley 15.645 y 114 Ley 18.407).

12. Contribuciones a la seguridad social

Respecto de los aportes a la seguridad social recaudados por el Banco de Previsión Social —no de los recaudados por otros organismos como la Caja de Pensiones y Jubilaciones Bancarias a la que aportan las cooperativas de ahorro y crédito y de seguro— la Ley 18.083, de Reforma Tributaria, dispuso en su art. 90: «Exoneraciones.- Deróganse a partir de la vigencia de la presente ley todas las exoneraciones y reducciones de alícuotas de aportes patronales de contribuciones especiales de seguridad social al Banco de Previsión Social, con excepción de: (...) C) Las otorgadas a sociedades cooperativas y por las Sociedades de Fomento Rural de acuerdo a lo establecido por el Decreto-Ley 14.330, de 19 de diciembre de 1974»³⁶.

13. Tributación por clase cooperativa

Seguidamente, relacionaremos las normas que exoneran a las distintas clases cooperativas —incluso a determinado tipo dentro de una clase como es el caso de las agrarias— señalando los tributos que se encuentran comprendidos, y teniendo presente que el resto de los tributos relacionados al analizar el sistema tributario nacional los deben tributar, en función de normas que dejaron sin efecto las exoneraciones anteriores o no establecieron exoneraciones al aprobar el nuevo tributo para las cooperativas.

A continuación presentamos un esquema de los principales tributos internos nacionales y la correspondiente tributación o exoneración por las principales clases cooperativas.

³⁶ Tal norma fue reglamentada por Decreto N.º 241/007, de 02/07/2007.

Clase Cooperativa	IVA	IMESI	IMEBA	IP	IRAE	Ap. Pat.	Ap. Dep*	FONASA	FRL
TRABAJO	T	T	N/A	E	E	E	T	T	E
SOCIALES	E	E	E	E	E	E	E	E	E
CONSUMO	T	N/A	N/A	E	E	E	E	T	E
AGRARIAS	T	N/A	T	E 50%	E	E 50%	T	T	E
VIVIENDA ¹	N/A	N/A	N/A	E	N/A	E	E	E	E
AH. Y CRÉDITO	T	N/A	N/A	E	E	T	T	T	T

* Alude al aporte patronal por el trabajador dependiente no socio.

T= Tributa; E= Exonerada; N/A= no aplica por no sujeción

¹: no pagan impuesto alguno a la propiedad inmueble

13.1. Cooperativas de Trabajo

La Ley 18.407 dispone en su art. 102 inc. 2: «Las cooperativas de trabajo no deberán realizar aportes patronales a la seguridad social, con excepción de los aportes al Fondo Nacional de Salud correspondientes a los trabajadores socios y no socios, y del aporte jubilatorio patronal correspondiente al personal dependiente.

Facúltase al Poder Ejecutivo a establecer un régimen ficto de aportación, como único aporte a la seguridad social, a aquellas cooperativas de trabajo cuyo volumen de actividad se encuadre en las condiciones de al respecto fije la reglamentación»³⁷.

A su turno, el art. 103 de la misma ley dispone: «(Fomento y tributación).—Las cooperativas de trabajo estarán exoneradas de todo tributo nacional, con excepción de lo dispuesto en el artículo anterior, del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Específico Interno.

Facúltase al Poder Ejecutivo a disponer un régimen de excepciones y exoneraciones de tributos, creados o por crearse, destinado a fomentar el desarrollo de estas entidades cooperativas»³⁸.

Finalmente, el artículo 104 de la misma ley establece: «(Promoción).— En todo caso de proceso liquidatorio concursal tendrán prioridad a los efectos de la adjudicación de la empresa como unidad, las cooperativas de trabajo que se constituyan con la totalidad o parte del personal de dicha empresa.

³⁷ Esta facultad no ha sido ejercida.

³⁸ Esta facultad no ha sido ejercida.

En tales casos y a solicitud de parte, el organismo de previsión social podrá disponer el pago al contado y por adelantado de los importes del subsidio por desempleo que les correspondiere a los trabajadores socios, siempre que los mismos sean destinados, en su totalidad, como aportación de partes sociales a la cooperativa a efectos de su capitalización.

Sin perjuicio, en los casos de empresas privadas a cuyo respecto se haya iniciado un proceso de liquidación, el Juez competente podrá designar depositaria de los bienes de la empresa, confiriendo facultades de uso precario de los mismos, a la cooperativa de trabajo que se haya constituido con la totalidad o parte del personal».

13.2. Cooperativas de artistas u oficios conexos

Conforme con el artículo 184 de la Ley 18.407, «*Las cooperativas de artistas y oficios conexos se regirán en lo no previsto en este capítulo, por las disposiciones de la presente ley aplicables a las cooperativas de trabajo*».

Por tanto, tributariamente, tienen el mismo régimen que las cooperativas de trabajo por reenvío, más allá de que son un subtipo de las mismas.

La única particularidad la contiene el artículo 183 de la misma ley al establecer: «*(Aportación previsional).—Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 102 de la presente ley, los socios aportarán por los periodos efectivos de actividad y en base a las remuneraciones realmente percibidas*», que es más bien aclaratorio.

13.3. Cooperativas de asistencia médica

La Ley 15.181, en su artículo 13 establece: «*Las instituciones de asistencia médica colectiva estarán exoneradas de toda clase de tributos nacionales y departamentales con excepción de los aportes a los organismos de seguridad social que correspondan. También estarán exentos de tales tributos los bienes de capital que estas adquieran, importen o reciban con excepción del Impuesto al Valor Agregado cuando corresponda. Las donaciones efectuadas a nombre de las instituciones de referencia, estarán exoneradas en todo caso*»³⁹.

³⁹ Para profundizar ver el TO, artículo 18, Título 10 (Ley N.º 18.172, artículo 311, —interpretativo—) que regula la tasa mínima del IVA.

Esta exoneración en puridad no es relativas a las cooperativas que nos ocupan, sino que es aplicable a las mismas en función del objeto de su actividad.

13.4. Cooperativas de Consumo, de Seguros y de Garantía Recíproca

Al respecto, la Ley 14.019, en su art. 1 establece: «*Extiéndense los beneficios acordados por el artículo 1.º de la ley N.º 13.481, de 23 de junio de 1966, a las Cooperativas de Consumo que llenen los requisitos establecidos en el apartado a) de dicho artículo*».

Dicho artículo fue derogada por la nueva ley de cooperativas de trabajo 17.794, en su art. 8, que aclaró que la derogación no abarcaba los beneficios, y luego también esta última fue derogada por la Ley 18.407 que también dejó subsistente «*todo aquello que refiera a la materia tributaria*», con lo cual la norma exoneratoria sigue vigente.

El art. 1 de la ley 13.481 aplicable por reenvío decía: «*Las cooperativas de producción quedan exoneradas de todo tributo nacional así como del aporte jubilatorio patronal, siempre que se llenen los siguientes requisitos:*

- a) *Se hallaren en goce de personería jurídica con arreglo a la ley N.º 10.761, de 15 de agosto de 1946. Si la misma le fuere revocada de acuerdo con esa ley y decretos que la reglamentan, quedarán automáticamente obligadas al pago íntegro de los gravámenes que no fueren abonados con más los recargos y multas que correspondieren.*
- b) *Los medios de producción integren el patrimonio social.*
- c) *El número de trabajadores socios no sea inferior a seis.*
- d) *El número de trabajadores no socios no exceda del 25% (veinticinco por ciento) del total ocupado en los primeros cinco años de actividad y del 20% (veinte por ciento) en los siguientes.*

Sin embargo, cualquier cooperativa puede tener por lo menos dos trabajadores no asociados y ninguna de ellas podrá tener más de cincuenta. Esta limitación no rige para los zafrales. Cuando una cooperativa no llene ese requisito la franquicia será suspendida». Entendemos que tal artículo sigue vigente en lo que a lo tributario refiere y continúa requiriendo el goce de la personería jurídica con arreglo a la ley vigente, algo que por lo demás es obvio. Los otros requisitos son particulares de las cooperativas de trabajo⁴⁰, y además como tales están claramente derogados por la legislación posterior.

⁴⁰ Reyes, Sergio, Lamenza, Alfredo, Gutiérrez, Danilo y Machado, Jorge, Derecho Cooperativo Uruguayo, FCU, Uruguay, 2012, pp. 426/427.

Las disposiciones tributarias para las cooperativas de consumo, son aplicables a las **de Seguros y de Garantía Recíproca**, por la norma de reenvío del art. 218 inc. 2 de la Ley 18.407 analizada supra.

Respecto de las Cooperativas de Seguros, debe hacerse la salvedad de que tributan el Impuesto a los Ingresos de las Actividades Aseguradoras (art. 558, Ley 17.296), y que por la Ley 18.396 aportan a la seguridad social a través de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

13.5. *Cooperativas de Ahorro y Crédito*

La Ley 15.322, en su artículo 30 dispone que respecto de estas cooperativas se «*mantendrán las exoneraciones tributarias vigentes para el régimen cooperativo*», que como vimos es fragmentario. De todos modos, como dicha Ley ordena la aplicación de la entonces vigente Ley 10.761 que al respecto aludía a las cooperativas de consumo, sumado a que las cooperativas de ahorro y crédito son una especie de cooperativa de consumo, es pacífica la interpretación de que le son aplicables las disposiciones del art. 1 de la Ley 14.019, vista supra, que las exoneró en un primer momento de todo tributo nacional y del aporte patronal.

Mas, posteriormente, se fueron aprobando tributos aplicables también a las cooperativas de ahorro y crédito con lo cual no se encuentran exoneradas del Impuesto al Valor Agregado ni del Impuesto Específico Interno, si les fuera del caso aplicable, ni de aportes a la seguridad social merced a lo dispuesto por el art. 442 de la Ley 16.320 en una primera instancia y posteriormente a lo dispuesto por la Ley 18.396 que las hizo tributarias de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

En lo que dice relación con el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, relativo a los socios, conforme con el TO, Título 7, art. 32 inc. 5 (Ley 18.719, art. 807), cuando se regulan las «*Rentas del trabajo en relación de dependencia*», se considerarán incluidos en las mismas «*los ingresos de todo tipo, aun cuando correspondan a la distribución de excedentes, retiros o reembolsos de capital aportado, regulares o extraordinarios, en dinero o en especie, que generen los socios cooperativistas, excepto: (...) B) Los resultantes de la distribución de excedentes de las cooperativas de ahorro y crédito, que constituyen renta de capital.*

Tampoco están incluidos los ingresos provenientes de devolución de partes sociales integradas en dinero en las cooperativas de ahorro y crédito, por la suma nominal aportada por el socio.

Conforme con este artículo no se aplica el tributo al reintegro de capital que corresponda a «*la suma nominal aportada por el socio*», pero se aplicará sobre los reintegros que correspondan a los reajustes hechos al capital.

13.6. Cooperativas Agrarias

La ley 18.407, en su artículo 114 dispone: «*(Beneficios tributarios).- Las cooperativas agrarias estarán exentas en un 100% (cien por ciento) del Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales y en un 50% (cincuenta por ciento) de todo otro gravamen, contribución, impuestos nacionales directos o indirectos de cualquier naturaleza, con excepción del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Específico Interno, de los aportes al Fondo Nacional de Salud de los trabajadores socios y no socios y del aporte jubilatorio patronal correspondiente al personal dependiente.*

Facúltase al Poder Ejecutivo para reducir hasta en un 50% (cincuenta por ciento) la tasa del aporte jubilatorio patronal a las cooperativas agrarias».

Respecto del último inciso, el Decreto N.º 366/009, de 10/08/2009, redujo consecuentemente la tasa del aporte jubilatorio patronal en la medida estipulada, estableciendo en su art. 1: «*Redúcese a partir del 1.º de agosto de 2009 en un 50% (cincuenta por ciento) la tasa del aporte jubilatorio patronal a las cooperativas agrarias».*

Por contener algunas disposiciones más beneficiosas entendemos que sigue vigente en tales aspectos lo dispuesto por la Ley 15.645, en su art. 48: «*Las Cooperativas Agrarias gozarán de los siguientes beneficios: (...)*

- B) Estarán exentas, en un 50% (cincuenta por ciento) de todo gravamen, contribución impuestos nacionales directos o indirectos de cualquier naturaleza, con excepción del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Específico Interno.*
- C) El Estado, por intermedio de sus organismos, deberá facilitar los medios y conceder todos los beneficios posibles para la exportación directa de los productos por las Cooperativas. El Poder Ejecutivo podrá exonerar a estas de todo tributo a la exportación creado o por crearse. (...)*
- E) Serán gratuitas todas las gestiones de constitución o inscripciones previstas en esta ley».*

13.7. Cooperativas Agropecuarias de Viticultores

Entendemos que respecto de este subtipo de cooperativa agraria continúa rigiendo la Ley 14.106, artículo 243 que dispone: «*Extiéndense los beneficios otorgados por el artículo 1.º de la Ley N.º 13.481, de 23 de junio de 1966, a las Cooperativas Agropecuarias de Viticultores que llenen los requisitos establecidos en el apartado A de dicho artículo».*

Si bien tal norma referenciada se encuentra derogada, entendemos que la remisión es obviamente al texto y no a la vigencia de la norma en sí por lo que consideramos su plena vigencia. En relación al contenido de la exoneración nos remitimos a lo expresado supra al analizar a las cooperativas de consumo.

13.8. Cooperativas de Vivienda

La ley Ley 18.407 en su artículo 144 inc. 2 establece: *«Las viviendas de interés social que, según el régimen de la Ley N.º 13.728, de 17 de diciembre de 1968, se otorguen en uso y goce a los socios de cooperativas gremiales o locales, no pagarán impuesto alguno que grave la propiedad del inmueble»*^{41 42}.

Esta disposición, por su texto expreso, solo rige para las cooperativas de vivienda de usuarios y no de propietarios. Por si cupieran dudas además, el artículo 146 dispone que a las cooperativas de propietarios no se les aplican los *«beneficios que otorga el inciso segundo del artículo 144 de la presente ley»*.

En disposición también para las cooperativas de usuarios, el artículo 141, num. 1) dispone: *«En caso de fallecimiento del socio, los herederos podrán optar por continuar en el uso y goce de la vivienda, en cuyo caso subrogarán al causante en todos sus derechos y obligaciones, debiendo designar a uno de ellos como socio titular o por retirarse de la cooperativa, recibiendo el valor de sus partes sociales. Este criterio se aplicará también en caso de fallecimiento de uno de los socios que ejerzan la situación de titularidad compartida, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieran al cotitular»*.

«Cuando los herederos optaren por continuar en el uso de la vivienda, el valor patrimonial de la misma estará exento de todo impuesto nacional».

La Ley 18.172, art. 315 dispuso a los efectos del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), tributable por los cooperativistas que *«El Poder Ejecutivo podrá establecer un sistema ficto de liquidación similar al aplicable a los incrementos patrimoniales por transmisiones de bienes inmuebles a que refiere el artículo 20 y siguientes del*

⁴¹ Redacción dada por Ley 19.591, de 28/12/2017, artículo 5.

⁴² En razón del art. 273, num. 3 de la Constitución, por ser potestad tributaria del Gobierno Departamental, la regulación de la contribución inmobiliaria, podría entenderse que tal disposición legal no rige respecto de dicho impuesto. No obstante, por lo general los Gobiernos Departamentales por resoluciones o normativas propias terminan exonerando en igual sentido a las cooperativas de vivienda.

presente Título, en los casos de reembolsos de capital correspondientes a las transferencias de viviendas de cooperativistas». Tal disposición fue reglamentada por el Decreto 496/2007, en su art. 8.

Por su parte, la Ley 18.719, en su art. 807, que relaciona las rentas del trabajo en relación de dependencia respecto del IRPF dispone que se considerarán incluidos «los ingresos de todo tipo, aun cuando correspondan a la distribución de excedentes, retiros o reembolsos de capital aportado, regulares o extraordinarios, en dinero o en especie, que generen los socios cooperativistas, excepto: A) Los reintegros de capital de las cooperativas de vivienda, siempre que cumplan con los requisitos previstos en los numerales 1), 2) y 4) del literal L) del artículo 27 del presente Título, y el plazo entre el reintegro y la adquisición de la nueva vivienda no exceda los doce meses».

En cuanto a los aportes a la seguridad social, y sin perjuicio de lo expresado supra en la exoneración general, el artículo 124 de la Ley 18.407 dispone: «(Trabajo de los socios).- Las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades, de autoconstrucción y de ayuda mutua.

La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares, en la construcción.

La ayuda mutua es el trabajo comunitario adoptado por los socios para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa.

Tanto la autoconstrucción como la ayuda mutua deberán ser avaluadas para integrar la respectiva parte social y no darán lugar a aporte alguno a los organismos de previsión y seguridad social».

En materia del impuesto a las transmisiones patrimoniales, la Ley 16.107, en su artículo 8 establece: «(Exoneraciones)—Estarán exentas del pago del impuesto a las transmisiones patrimoniales: (...)

- C) La primera promesa de enajenación de inmuebles a plazo así como la primera enajenación de bienes inmuebles, que realicen las Cooperativas de Vivienda y los Fondos Sociales, y las adquisiciones para el desarrollo de sus programas a que refiere la Ley N.º 13.728, de 17 de diciembre de 1968, en la redacción dada por el artículo 1.º de la Ley N.º 16.237, de 2 de enero de 1992, y las sociedades civiles reguladas por el Decreto-Ley N.º 14.804, de 14 de julio de 1978»⁴³.

En relación con el Impuesto de Enseñanza Primaria, la Ley 15.809 en su artículo 640 establece: «Además de las exoneraciones estableci-

⁴³ En redacción dada por la Ley 16.991, de 31/07/1998, artículo 1

das por los artículos 5.º y 69 de la Constitución, estarán exonerados de este impuesto: (...)

d) *Las cooperativas de vivienda*».

13.9. Cooperativas Sociales

Al respecto, la Ley 18.407, en el artículo 178 dispone la exoneración más abarcativa que poseen las cooperativas en nuestro país: «(Fomento).—Se declara de interés general el fomento de las cooperativas sociales. Las mismas quedan exoneradas de todo tributo nacional, incluido todo aporte patronal a la seguridad social, y el correspondiente al Fondo Nacional de Salud».

Al aludir a tributo nacional quedan comprendidos tanto los impuestos, las tasas como las contribuciones a la seguridad social. No quedan comprendidos, en función de la ya mencionada autonomía de los Gobiernos Departamentales establecida constitucionalmente, los tributos de estos, que lógicamente son de mucho menor importancia económica.

14. Prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa

Finalmente, respecto de la tributación de las cooperativas, tenemos que la Ley 18.407, artículo 204, creó un para tributo, porque su sujeto pasivo es la persona pública no estatal —que se rige mayormente por el derecho privado— Instituto Nacional del Cooperativismo, estructurándolo de la siguiente manera:

«1) Hecho generador: Constituye hecho generador el desarrollo de las actividades propias de las cooperativas en el ámbito de su naturaleza específica. El hecho generador se considerará configurado al cierre del ejercicio económico de la cooperativa.

2) Periodo de liquidación: El período de liquidación será anual, salvo en el caso de que la cooperativa inicie actividades o cambie su fecha de cierre de ejercicio económico. En el primer período de vigencia de la prestación, la liquidación se realizará considerando el período comprendido entre el primer día del mes siguiente al de la promulgación de la presente ley y el cierre del ejercicio económico.

3) Sujeto activo: Será sujeto activo el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) quien podrá celebrar convenios de recaudación con organismos públicos y privados.

4) Sujetos pasivos: Serán contribuyentes de la prestación las cooperativas de primer, segundo o ulterior grado que operen en el país. Facúltase al Poder Ejecutivo a designar agentes de retención y percepción, responsables por obligaciones tributarias de terceros y responsables sustitutos en relación a la prestación.

5) Monto imponible de las cooperativas en general: Para las cooperativas en general, excluidas las de vivienda, el monto imponible estará constituido por el total de los ingresos del ejercicio, originados en las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios. A tal fin, se excluirá del cálculo de la base imponible el Impuesto al Valor Agregado y los ingresos provenientes de enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios a otras cooperativas.

6) Monto imponible de las cooperativas de vivienda: El monto imponible de las cooperativas de vivienda se establecerá en función del número de socios cooperativistas y de la clase de cooperativas de que se trate, de acuerdo con los artículos 128 a 130 de la presente ley, según el siguiente detalle:

El monto imponible sobre el que se aplicará la alícuota prevista en el numeral 7) del presente artículo será para cooperativas de usuarios, 100 UR (cien unidades reajustables) por socio; para cooperativas de propietarios, 200 UR (doscientas unidades reajustables) por socio.

7) Tasa: La alícuota de la prestación será en todos los casos del 0,15% (cero con quince por ciento).

8) Monto máximo: El monto máximo de la prestación correspondiente a cada cooperativa no podrá exceder las 200.000 UI (doscientas mil unidades indexadas), a la cotización del cierre del ejercicio.

9) Exoneraciones: Estarán exoneradas de la prestación:

A) Las cooperativas sociales.

B) Las cooperativas cuyos ingresos comprendidos en el numeral 5) del presente artículo no superen en el ejercicio las 500.000 UI (quinientas mil unidades indexadas), a la cotización de cierre del mismo.

C) Las cooperativas de trabajo en las que el monto imponible para la liquidación de las contribuciones especiales de seguridad social correspondientes a los socios superen en el ejercicio el 70% (setenta por ciento) de los ingresos a que refiere el numeral 5) y cumplan con la condición de que los salarios y demás prestaciones que la cooperativa pague no sean superiores a los establecidos por los laudos de la rama respectiva.

D) Las cooperativas de trabajo, siempre que hayan surgido como consecuencia de un proceso de liquidación, moratoria, cesación de pagos o situación similar de la empresa titular anterior de la unidad productiva. Esta exoneración regirá por un plazo de cinco años a partir de que la cooperativa comience a producir.

- E) Las cooperativas de segundo o ulterior grado que tengan fines y actividad gremial o de representación.
- F) Las cooperativas de vivienda antes de ser habitadas por los socios.

10) Liquidación y pago: La prestación se liquidará anualmente, en las condiciones que establezca el sujeto activo, el que queda facultado para establecer pagos a cuenta de la misma.

11) Deducción: Del monto de la prestación a pagar el contribuyente podrá deducir los costos correspondientes a afiliaciones a entidades cooperativas de grado superior de carácter gremial que posean personería jurídica, y los servicios que estas entidades le presten, hasta un máximo del 15% (quince por ciento) del total de la prestación»⁴⁴.

El artículo 206 de la citada ley prevé un Certificado de cumplimiento de la prestación coactiva y el artículo 207 dispone que la prestación coactiva «*queda excluida de las exoneraciones tributarias genéricas o específicas de que gozan las cooperativas y será de aplicación en todos los casos*».

15. Conclusiones

1.- El fundamento del tratamiento tributario diferencial de las cooperativas estriba en sus especiales caracteres, en su propio concepto de empresa sin fines de lucro y en los valores y principios que obligatoriamente aplican en el desarrollo de su actividad.

2.- Desde el punto de vista teórico son claros los conceptos de no sujeción al tributo y de exoneración, mas el legislador cuando ha dado un trato favorable a las cooperativas ha recurrido a la exoneración, aunque el tributo que haya creado implicara una no sujeción dadas las referidas especiales particularidades de las cooperativas, y en especial la naturaleza y esencia del acto cooperativo que implica la actuación cotidiana de su objeto social, vedando toda posibilidad de enajenación y de obtención de renta.

3.- Dentro del sistema tributario uruguayo, no existe un sistema tributario cooperativo estructurado; al contrario, existe una total dispersión, inconnexión, falta de uniformidad, carencia de actualización y oscuridad en las disposiciones lo que atenta contra la seguridad jurídica, tornando caótica la tributación cooperaria, y solo asequible para unos pocos entendidos.

4.- Las cooperativas en el Uruguay se encuentran generalmente exoneradas del impuesto a la renta empresaria, del impuesto al patri-

⁴⁴ Redacción dada por Ley 19.181, de 29/12/2013, artículo 1, y reglamentada por el Decreto 558/009, de 09/12/2009.

monio y, en algunos casos del aporte patronal, a la seguridad social, sin perjuicio de otras exoneraciones menores o particulares.

Bibliografía citada

- ATALIBA, Geraldo, (1987) *La Hipótesis de Incidencia*, Perú, Instituto Peruano de Derecho Tributario,.
- CIAT, *Sistemas Tributarios y Reformas Tributarias*, CIAT, publicado en <https://ciat.org/sistemas-tributarios-y-reformas-tributarias-algunas-ideas-del-tema-parte-1/> Accedido el 25/9/2022.
- CORBELLA, Carlos, (1985) «Los actos cooperativos», Intercoop, Buenos Aires.
- CRACOGNA, Dante, (1986), *Estudios de Derecho Cooperativo*, Editorial Intercoop, Argentina.
- CRACOGNA, Dante, (2004) *las Cooperativas frente al Régimen Tributario*, en *Las Cooperativas y los Impuestos en el MERCOSUR*, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Argentina.
- CRACOGNA, Dante, (1992) *Problemas actuales del Derecho Cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ BIANCHI, Pablo, (2021), *Derecho Aduanero, T.III, La Ley*, Uruguay.
- LAMENZA, Alfredo, Ponencia *El acto cooperativo. Noción, contenido y alcances. Su incorporación en el derecho positivo nacional*, II Congreso Continental de Derecho Cooperativo, Argentina, Noviembre 2016. <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/alfredolamenza.pdf> . Accedido el 26/9/2022.
- LAMENZA, Alfredo, Ponencia inédita presentada al VII Congreso Continental de Derecho Cooperativo, celebrado en Paraguay en octubre de 2022.
- MAZZ, Addy, (2007), *Curso de Derecho Financiero y Finanzas*, FCU, Uruguay.
- PASTORINO, Roberto Jorge, (1993), *Teoría General del Acto Cooperativo*, INTERCOOP Editora Cooperativa Ltda., Argentina.
- REYES, Sergio y LAMENZA Alfredo, (2019), *El tratamiento tributario de las cooperativas en Uruguay*, Ponencias del Congreso Continental de Derecho Cooperativo, Colegio de Abogados de Costa Rica – Cooperativas de las Américas, Costa Rica, 2019.
- REYES, Sergio y LAMENZA Alfredo, (2007), *Las cooperativas y el sistema tributario*, AEU, Uruguay, 2007.
- REYES, Sergio y LAMENZA Alfredo, (2004), *El Sistema Tributario Uruguayo y las Cooperativas*, en *Las cooperativas y los impuestos en el MERCOSUR*, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Argentina.
- REYES, Sergio, LAMENZA, Alfredo, GUTIÉRREZ, Danilo y MACHADO, Jorge, (2011), *Derecho Cooperativo Uruguayo*, FCU, Uruguay.
- SALINAS PUENTE, Antonio, (1954), *Derecho cooperativo, Doctrina, jurisprudencia, codificación*, Editorial Cooperativismo, México.
- VALDÉS COSTA, Ramón, VALDÉS DE BLENGIO, Nelly, Sayagues Areco, Eduardo, (2007) *Código Tributario Anotado y Comentado*, FCU, Uruguay.

La educación cooperativa en Uruguay: de la dispersión a la articulación

Cecilia Tenaglia¹ y María Inés Vázquez²

Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) -
Universidad de la República - URUGUAY
ivazquezboasso@gmail.com

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2677>

Recibido: 3 de noviembre de 2022

Aceptado: 18 de enero de 2023

Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Introducción.—2. Método.—3. Marco General: La educación y las cooperativas.—4. Hitos en la formación cooperativista en Uruguay.—5. Los inicios.—6. Historia y metodología de formación en formato de asistencia técnica.—7. Financiamiento de la formación.—8. Vínculos con la región.—9. Surgimiento de la Confederación en la salida de la dictadura: década de 1980.—10. La creación del INACOOP y sus desafíos.—11. Creación de los CEFIC e impacto de la normativa.—12. Herramientas para los cooperativistas y sus organizaciones.—13. Formación en cooperativismo hacia la sociedad a través del sistema educativo.—14. Cooperativas de educadores.—15. Formación de funcionarios estatales.—16. Conclusiones.

Resumen: Con una trayectoria de formación cooperativa a través de institutos privados y federaciones de más de 60 años, el cooperativismo uruguayo promueve e instala en 2008, a través de la Ley General de Cooperativas y la creación del INACOOP, los recursos necesarios para impulsarse.

Desde entonces la formación en cooperativismo, favorecida por el cofinanciamiento entre el estado y las cooperativas, y aprovechando el diálogo con la institucionalidad pública desde el Instituto, consolida acuerdos. El cooperativismo uruguayo cuenta con el sistema de formación técnico profesional estatal para la reconversión laboral de los cooperativistas, con el sistema educativo formal y la academia para expandir el conocimiento en la sociedad, y con el funcionariado estatal para insertar en sus procedimientos la legalidad cooperativa.

Palabras clave: cooperativas: educación, información, formación, articulación.

¹ Socióloga, Ms. Economía social y empresa cooperativa por Mondragón Unibertsitatea, Directora de Formación y Educación en INACOOP, Prof. invitada en el Posgrado Economía y Gestión para la Inclusión de FCEA, Universidad de la República.

² Contadora Pública, Licenciada en Administración, Ms. Economía social y empresa cooperativa por Mondragón Unibertsitatea, Mg. en Desarrollo Humano FLACSO Argentina, Profesora Agregada Departamento Ciencias de la Administración – FCEA - UDELAR. Coordinadora de Eje Cooperativismo del Diploma de Economía y Gestión para la Inclusión.

Abstract: Having a history of cooperative training through private institutes and federations of more than 60 years, the Uruguayan cooperative movement promotes and installs in 2008, through the General Law of Cooperatives and the creation of INACOOOP, the necessary resources to promote itself.

Since then, training in cooperativism movement, favored by co-financing between the state and cooperatives, and taking advantage of the dialogue with public institutions consolidates agreements. The uruguayan cooperativism counts with the state professional technical training system for the labor conversion of cooperative members, with the formal educational system and the academy to expand knowledge in society, and with state officials to insert cooperative legality into their procedures.

Keywords: cooperatives: information, training, education, articulation.

1. Introducción

Nos planteamos relatar la experiencia uruguaya en educación cooperativa en los diferentes ámbitos y niveles; tanto la que se encuentra dirigida a los cooperativistas como a la que tiene como objetivo la formación de los ciudadanos desde los diferentes niveles de la educación formal. A partir de esta descripción nos proponemos repensar cómo lo estamos haciendo y cuáles son los desafíos para construir cooperativas más eficaces y sostenibles desde una mirada de investigación-acción. Esperamos que el relato y conceptualización de nuestra experiencia contribuya a la reflexión sobre el valor de la educación y su aporte a un movimiento cooperativista más robusto.

Profundizar en lógicas cooperativas y avanzar hacia un cooperativismo más consciente es una de las claves para conseguir la sostenibilidad económica de las empresas cooperativas (Udaondo, Uriarte & Loyola: 2019). La educación es uno de los medios más importantes para aumentar esa consciencia como personas, y para generar contextos que permitan a las personas realizarse mientras aportan valor a un proyecto colectivo. Uruguay tiene una larga trayectoria de impulsar la educación en todos los niveles.

En este trabajo abordaremos cómo el cooperativismo se interesa progresivamente por la educación de sus miembros, y qué experiencias han surgido. Y por otra parte, cómo se inserta el conocimiento cooperativo a la educación formal como sistema societario, y viceversa, el acercamiento del sistema educativo al cooperativismo.

2. Método

En primer lugar, se consideró el avance en la sistematización sobre educación cooperativa en general y en particular en Uruguay, que ha sido realizada por académicos y expertos en el país y la región, y además se tomó como referencia la experiencia española y canadiense.

En el marco del presente estudio se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a referentes en el tema. Se seleccionaron cuatro experiencias que resultan relevantes para el movimiento cooperativista uruguayo por su larga trayectoria y son representativas de otras experiencias similares. Se seleccionó al Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) dado su rol en el nacimiento de muchas y diversas cooperativas, y el impacto que ha generado su experiencia, replicada tanto a nivel nacional como de la región. A la Confederación Uruguayana de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) dada su relevancia como único órgano articulador de to-

das las modalidades cooperativistas nacionales. A la Unidad de Estudios Cooperativos del Servicio Central de Extensión de la Universidad de la República porque aporta su visión desde la academia y la relación de esta con el sector. Y al Instituto de Desarrollo Cooperativo (IDC) dadas las particularidades de su surgimiento desde una Federación, y su enfoque a la formación que requieren las cooperativas de ahorro y crédito, particularmente en un entorno disruptivo como el actual donde la pandemia ha cambiado la estrategia, introduciendo la tecnología y sus importantes cambios en toda la concepción del negocio.

Se formularon un conjunto de preguntas que permiten conformar una mirada histórica e integral de la educación cooperativista a nivel nacional, caracterizar el desarrollo institucional asociado al desafío de la formación de los cooperativistas y cómo se ha valorado a la educación en este tema en los diferentes niveles de educación formal nacional.

3. Marco General: La educación y las cooperativas

Podemos señalar, siguiendo a Coté, que las prácticas de educación deberían permitir la comprensión de los aspectos estratégicos y los cambios importantes, decisiones y operativas de las cooperativas. Se deberían promover el desarrollo de liderazgos y habilidades de comunicación. La historia de las cooperativas debería ser incluida en la base de los conocimientos. De esta forma la educación de los socios satisface y enriquece el conocimiento esencial para asegurar el sentido y el rol de las cooperativas. (Côté: 2019).

Por otra parte, desde el enfoque de la gestión empresarial la capacitación es un proceso intermedio que en forma más o menos directa apunta a lograr que quienes trabajan lo hagan con la excelencia que el sistema requiere. Los esfuerzos formativos que las organizaciones hacen deben responder a sus necesidades. (Blake 2008).

Una necesidad de capacitación debe poder expresarse indicando³: (Blake 2008)

- Qué situación justifica que se haga una acción de capacitación
- Qué es lo que se quiere lograr
- Qué cosas, que hoy no se podrían hacer harán las personas con lo que aprenderán, indicando el valor de ello
- Qué cosas, deberán ser aprendidas para que las personas realicen las acciones que modificarán la situación en el sentido deseado

³ Blake, O., La capacitación un recurso dinamizador, Macchi, Buenos Aires, p. 20

La capacitación se enmarca dentro del ciclo de gestión humana, el cual incluye la captación, convocatoria y animación, la aplicación e inducción al rol, el desarrollo de competencias, la evaluación de dirigentes, la compensación. La Figura 1 da cuenta de dicho ciclo⁴. (Chiesa 2009)



Fuente: Tomado de Chiesa: 2009.

Figura 1

Ciclo de Gestión humana para dirigentes

4. Hitos en la formación cooperativista en Uruguay

En la definición de lo que significa «educación cooperativista» se pueden subrayar tres características concretas:

1. debe ser una educación realizada bien y con responsabilidad,
2. debe contribuir al desarrollo de las personas que participan del proceso educativo,
3. debe contribuir al proyecto colectivo y al propósito de este.

⁴ Chiesa, R., Herramienta: gestión humana en las Cooperativas, BID – FOMIN – CU-DECOOP, Montevideo, p. 13

Estos tres criterios son los que deberían guiar los procesos educativos en todos los niveles cuando la misma se aborda desde la óptica de los principios cooperativistas.

Las cooperativas pueden asumir estas actividades por sí o con apoyo de instituciones de promoción y educación vinculadas al cooperativismo. La creación de INACCOOP viene a contribuir con el desarrollo de estas capacidades por medio de diferentes iniciativas y proyectos que pueden ser originados en las propias cooperativas y en sus federaciones⁵. (Chiesa: 2009)

Reseñaremos los principales hitos y la experiencia generada a nivel nacional en materia de educación a través de la dinámica institucional que ya lleva una importante acumulación al momento y que ha estado a la altura de los momentos históricos que ha atravesado el país y en particular dentro de este del rol que han tenido las cooperativas.

5. Los inicios

En los años 60 el Centro Cooperativista Uruguayo desarrolló varios formatos de capacitación y asistencia técnica que permitieron promocionar la formación de cooperativas de distinto tipo: vivienda, ahorro y crédito, trabajo, agrarias⁶.

El Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) es una Organización No Gubernamental con alcance nacional. Su motivación es el logro de la integración social de todas las personas y la mejora en la calidad de vida, contribuyendo así con el desarrollo humano y comunitario cooperativo. CCU entiende que la mejora social está en generar espacios para la formación de grupos asociativos autogestionarios y/o cooperativos⁷.

La misión del CCU es coadyuvar en la promoción del desarrollo sustentable, entendido como el proceso tendiente a una mejora de la calidad de vida de cada uno y todos los seres, a través del apoyo de iniciativas cooperativas o asociativas que resulten viables, solidarias, replicables y articuladoras en orden al cometido principal. Esto no solo implica la respuesta organizativa sino la preocupación permanente por la búsqueda de alternativas, pudiéndose inclusive llegar a la formulación de propuestas de políticas públicas.

⁵ Chiesa, R., Herramienta: gestión humana en las Cooperativas, BID – FOMIN – CUDECOOP, Montevideo, p. 13

⁶ Entrevista a Ing. Ignacio Arbolea, ex Presidente del Centro Cooperativista Uruguayo

⁷ Fuente: www.ccu.org.uy

El CCU nace de un proyecto de un grupo de universitarios y personas vinculados a la Iglesia Católica, que van a hacer una pasantía a la Universidad de Lovaina y a conocer la experiencia en el movimiento cooperativo europeo. Su impronta es la vocación por la promoción del cooperativismo.

Aun cuando Uruguay en la segunda mitad del S. xx presenta una fuerte centralización en Montevideo el CCU ha logrado desarrollar sus programas en el interior del país, y particularmente establecer regionales en el litoral norte (Paysandú) y otra en el suroeste (Colonia). La Regional Paysandú nace por un acumulado de acciones cooperativas que había en ese momento en la región de Paysandú y Río Negro, lo que justificó la designación de un equipo técnico local, y se fue viendo la importancia de tener una mirada territorial. Esta Regional se mantuvo porque su dinámica estaba vinculada con las cooperativas de vivienda que tuvieron gran desarrollo tanto en Paysandú como en Salto. Luego se suma el ingreso al programa Mercosur Social y Solidario con financiamiento de Unión Europea, a través del Comité Católico contra el hambre por el Desarrollo de Francia, programa que involucró a 16 organizaciones del Cono Sur. Al vincular este programa a Paysandú, la Regional aumentó su fortalecimiento, y se fue creando una Red de Economía Social que aún permanece y mantiene a la Regional otorgando al CCU la perspectiva territorial. En las últimas décadas se sumó el trabajo de asesoramiento a las cooperativas sociales (en convenio con el MIDES) que atendieron la Región de Río Negro, Paysandú, Salto y Artigas.⁸

Esta presencia en Paysandú ha tenido un rol importante no solo en vivienda sino en la articulación del movimiento cooperativo en el departamento, y tiene una dinámica muy fructífera porque el enfoque de trabajo es interdisciplinario, transversal dentro de las áreas, cosa que es muy distinto en Montevideo. Un trabajo interesante a destacar es el de la experiencia de integrar la producción de huertas orgánicas y autoconsumo en cooperativas de vivienda, que fue en el periodo 2019-2020 durante la pandemia de Covid 19. Se necesitaba probar el curso, la metodología, el enfoque y validar la propuesta, por eso se implementó en Paysandú, dadas las características que presentaba el equipo y su forma de trabajo. Los técnicos se sienten parte de un proyecto territorial, lo que permite otra integralidad de las disciplinas, mientras que en Montevideo la visión es más sectorial.

La dinámica institucional de asesoramiento se propone un aprendizaje continuo desde la experiencia, y traslada los conocimientos entre

⁸ Entrevista al Ing. Ignacio Arboleya, citada.

los programas, trabajando en la sistematización de esos aprendizajes. Se constituye en una verdadera praxis.

La dinámica territorial interactúa con la sectorial. Para determinados trabajos en los que se requieren capacidades específicas en Paysandú, (por ejemplo, analizar la viabilidad de un molino de trigo), este estudio hay que hacerlo desde las capacidades con que se cuenta en Montevideo. El componente de diseño y proceso son centralizados, porque hay pocos técnicos que trabajan para todo el país; pero el componente de ejecución y evaluación se hace en el territorio. Si bien requiere cierta complejidad en el intercambio, del abordaje territorial se ha aprendiendo mucho.

CCU se propuso también desde sus inicios la generación de una Escuela de Formación Cooperativa Latinoamericana, donde participara gente de diferentes países. Tuvo varias ediciones, luego quedó conformada como Departamento de Educación Cooperativa de CCU, y trabajó una década a nivel regional.

6. Historia y metodología de formación en formato de asistencia técnica

Desde su nacimiento el CCU concebía su metodología, basada en la educación en la acción, de carácter no formal. Respondía a la necesidad práctica de formar cooperativistas para la gestión de sus emprendimientos asociativos, de forma de mantenerlos vivos, sostenibles. Las primeras experiencias con las que CCU empezó a trabajar fue en conformar cooperativas de vivienda, aprendiendo una metodología de trabajo para gestar y formar el grupo cooperativo en el proceso constructivo, y después las prácticas y los procedimientos y los requisitos para acceder al financiamiento de la vivienda. Esa experiencia generada por un conjunto de asistentes sociales y arquitectos y contadores trabajando en forma conjunta fue la primera etapa de formación. Paralelamente, a nivel del movimiento cooperativo agrario existente se busca formar no solo en cooperativismo sino también en la gestión, en la contabilidad de las cooperativas⁹.

Los técnicos, en la sistematización de su experiencia, fueron construyendo un conjunto de indicadores sobre el proceso grupal, y sobre las condiciones necesarias para realizar inversiones, conocimientos innovadores que se siguen trasladando a los técnicos de nuevas generaciones.

⁹ Entrevista al Ing. Ignacio Arboleya, citada

CCU busca estar al frente en sus temas recogiendo la experiencia acumulada. En cuestiones de hábitat en formas organizativas distintas y en asuntos rurales las temáticas emergentes como la transformación digital.

Por ejemplo se trabajó con la FAO y CUDECOOP en un libro (disponible en la web de Cooperativas de las Américas) sobre comercio electrónico. Tras los cambios de la pandemia, aquellas cooperativas que lograron digitalizar sus canales de comercialización lograron ampliar sus mercados y su vinculación.

La metodología oscila entre la educación doctrinal que es importante, y la base práctica de resolución de problemas y desafíos actuales de los socios. Un instrumento que ha dado mucho resultado en este sentido y que ha sido revelador para el aprendizaje, son los estudios de caso. Es un ejercicio donde se pone una situación real o un tema que podría pasar en cualquier cooperativa, y que puede ser variado en lo social, económico o financiero, y donde nunca hay una sola solución sino varias, el método resulta muy valioso y aplicable en el mundo cooperativo. La construcción del caso supone un trabajo técnico muy importante de análisis, entrevistas, información, ya que trata de no identificar a una cooperativa sino elaborar un caso con situaciones de muchas.

El otro elemento constitutivo fundamental de la asistencia técnica es poder formar en temas que se conocen desde haber transitado por ellos. La experiencia no es una cosa que se pueda explicar sin haber estado en el terreno. Eso es lo que la vuelve creíble y lo que da un enfoque práctico, permite transmitir una formación útil para la toma de decisiones que se tiene que realizar.

También la asistencia técnica sirve para formular una estrategia de capacitación en base a las necesidades concretas. Se requiere un agente «catalizador», capaz de traducir las necesidades en propuestas concretas. Algunas cooperativas en lugares de menos desarrollo presentan demandas de formación relacionadas a las limitaciones del entorno, y las cooperativas de áreas más desarrolladas la solicitan vinculadas a la propia cooperativa. Además, las cooperativas son capaces de aprovechar ofertas de capacitación ya establecidas, como formar a los funcionarios de la cooperativa para con una visión comercial y de servicio.

Una institución de promoción puede actuar como catalizador acercando los recursos existentes a las necesidades concretas de las cooperativas. Resulta necesario identificar prioridades haciendo el ejercicio de focalizar a qué modalidades le puede interesar qué temática, y ser más propositivo, vincular la promoción y la formación.

7. Financiamiento de la formación

Las fuentes del financiamiento que ha obtenido el CCU son un buen ejemplo del devenir de las fuentes disponibles para el desarrollo de la formación en el país. De esta forma encontramos una primera etapa asociada al financiamiento internacional de apoyo al tercer mundo, luego una etapa de autofinanciamiento dentro del movimiento, con algún apoyo puntual e ingresos fruto de su apoyo a programas regionales y una tercera etapa donde aparece el financiamiento público con mayor presencia y continuidad.

Hasta mediados de los 90 el CCU contaba con financiamiento externo que provenía de agencias de cooperación europeas, que habían sido socios activos durante los 80 y 90. Luego se vio a Uruguay como un país fuera de los objetivos de la cooperación lo que hizo bajar el financiamiento, lo que afectó no solo a CCU sino a todas las ONGs. Siempre el CCU había tenido autofinanciamiento por su vinculación con el movimiento cooperativo, pero lo que la ausencia de este financiamiento internacional disminuyó fue la capacidad de innovar. Temas que demandaban mucho financiamiento como la elaboración técnica de indicadores, encontraban a través de estas fuentes un canal posible. Su restricción afectó la estructura organizacional.

A mediados de los 90 hay una fuerte reestructura y el CCU que pasa a organizarse por áreas asociadas a tipos de cooperativas, como hábitat (institutos de asistencia técnica para vivienda) y rural (agrarias y sociedades de fomento apoyados por el Ministerio), áreas que podían tener financiamiento nacional.

Luego empieza la tercera etapa donde se contaba con financiamiento de un proyecto con el BID (92-96) relacionado a la introducción de la apicultura en jóvenes y mujeres rurales, que tenía un componente de formación muy importante en asociativismo, promoción y organización. A partir de un financiamiento no reembolsable para colocar después en colmenas, había que mantener el fondo rotatorio y se inician vínculos con la Junta Nacional del Empleo y con MEVIR. Desde ese momento se empieza a desarrollar un trabajo en capacitación laboral que se mantiene hasta el momento. Al crearse el PROCOOP hace 5 años, el financiamiento se hace más cercano.

Otro eje fue el asesoramiento a empresas recuperadas por cooperativas de trabajo y también el acompañamiento cooperativas sociales del MIDES. En realidad, el trabajo que lleva más recursos humanos y económicos es el de hábitat, que siguió un proceso de trabajo junto a las cooperativas de vivienda, pero no tiene un área de formación tan marcada como Rural.

Los fondos estatales se comienzan a volcar hacia cooperativas en proyectos específicos desde la Junta Nacional de Empleo (hoy INEFOP), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que financia el asesoramiento de los institutos para construir cooperativas de vivienda, el Ministerio de Desarrollo Social que financia la asistencia técnica a cooperativas sociales, y luego con INACOOOP.

8. Vínculos con la región

Desde el comienzo de su actividad el Centro Cooperativista Uruguayo tuvo vocación internacional. La sede del CCU se compra con un proyecto de financiamiento externo que busca viabilizar la formación de una Escuela de Formación Cooperativa abierta a Latinoamérica. De hecho, la creación del movimiento cooperativista paraguayo tuvo que ver con este intercambio, y fue creado en los años 90.

En el momento en que se acaba el financiamiento del exterior para Uruguay, CCU logra trabajar fuera del país, fueron convocados a trabajar durante 12 años, con Cuba con Argentina, con Paraguay, con financiamiento de FIDA Mercosur.

El área rural se ha visto un poco más potenciada por esos elementos: el trabajo fuera del país en el entre los años 2010 al 2017 en que se participa en un acuerdo entre Fida Mercosur y la UNAT (Unión de Cooperativas Agrarias) de Chile e INDAP (Instituto de Desarrollo Agro Pecuario). Ellos trabajan en crear una Escuela de Formación Cooperativa que es llevada adelante por INDAP con FIDA Mercosur, quienes financiaban la participación de CCU. Se llevó a cabo la formación para socios y productores y después para técnicos del INDAP. En este último periodo se abre la posibilidad de trabajar con cooperativas, se genera la Federación de cooperativas agrarias y el INDAP destina recursos para ello. Se diseñó un curso en el marco de la Escuela para técnicos públicos, de los que se hicieron tres ediciones entre 2014 y 2016. A partir de ahí se formula un manual o compendio para INDAP que hoy está disponible en la web sobre orientaciones para el trabajo cooperativo.

Esa misma experiencia se repitió en el nordeste de Brasil con el financiamiento de FIDA en los años 2018 a 2019 y también se hizo una versión del Manual, adaptada a las condiciones del nordeste de Brasil que está publicada y traducida al portugués. Con IICA y Cooperativa de las Américas se trabajó en un programa de transformación digital de las cooperativas agrarias, y en ese programa hay un componente de formación muy importante para desarrollar capacidades digitales que empiezan con una fase de adaptación y luego una de transformación digital.

9. Surgimiento de la Confederación en la salida de la dictadura: década de 1980

La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) es la única entidad de representación de tercer grado y la mayor aglutinante del movimiento cooperativista uruguayo. A través de sus entidades miembro, CUDECOOP representa a más de 3.500 cooperativas de base de todos los sectores con actividad en el país, las que involucran a más de un millón de cooperativistas. Nace a partir de la Mesa Nacional Intercooperativa que se constituye en el año 1989.

Desde el inicio CUDECOOP contó con un Comité de Educación. Originalmente este Comité reunió a dirigentes técnicos de las distintas Federaciones miembro de la Confederación que ya venían trabajando sobre el 5.º principio cooperativo —Educación, formación e información. Su objetivo era recoger las distintas prácticas y encontrar el denominador común de esas experiencias, contando con el apoyo de fondos internacionales para llevar a cabo sus actividades. Entre quienes ejercieron el liderazgo en este proceso se encontraba COFAC (en ese momento era una Federación de Ahorro y Crédito, hoy se fusionó en una sola cooperativa) que daba una relevancia importante a la educación en su estructura, ya que contaba con una gerencia de educación con un conjunto de funcionarios, canalizando acciones formativas tanto hacia adentro, a sus funcionarios y dirigentes como también hacia afuera, sus comunidades locales en los territorios de sus filiales. A COFAC se sumaron FUCVAM, CNFR, CCU, FCPU, conformando un grupo que tenía a su cargo los temas de educación en la confederación. Estas federaciones alimentaron desde el punto de vista técnico político a lo que después fue la Unidad Técnica de Formación (UTF)¹⁰.

CUDECOOP creó la UTF con apoyo de fondos del exterior y con el objetivo de promover la formación en los diversos tipos de cooperativas; hoy se llama Área de Desarrollo Cooperativo y trabaja asesorando a las Federaciones socias, y desarrollando capacitación para dirigentes o socios a través de un curso on line de Especialización en Gestión Cooperativa junto con la Facultad de Ciencias Económicas y Administración - UDELAR.

Se ha propuesto también la creación de una Escuela Nacional de Cooperativismo para todas las Federaciones integrantes de la Confederación. Pero, si bien se han esfuerzos, se han logrado avances muy par-

¹⁰ Entrevista a Ing. Gabriel Isola, Coordinador General y Prof. Julio Cabrera, Responsable de Formación de CUDECOOP

ciales para los grandes desafíos que se presentan. CUDECOOP generó un espacio de articulación de todas las entidades del movimiento que tenían programas de capacitación, y a partir de ahí se genera la idea de la Escuela, un ámbito fundamentalmente centralizado dirigido a capacitación especializada para los dirigentes cooperativistas. Para facilitar la implementación se hicieron acuerdos con las Federaciones sobre la formación de dirigentes, dejando que la formación más básica la hiciera cada una de ellas de acuerdo a su sesgo particular. Hoy en día CUDECOOP sigue ejerciendo un liderazgo en la materia y los esfuerzos hacia una mayor articulación siguen presentes.

Previo a pensar en implementar una Escuela cooperativista a nivel nacional se buscó conocer experiencias en otros países tales como ESCOOP de la OCB de Río Grande do Sul - Brasil, la experiencia de la Escuela de Andalucía, y la experiencia que tenía COOPERAR en Argentina. El modelo brasilero es muy fuerte en su financiamiento, y ya tiene grado universitario. La Escuela Andaluza es una entidad en sí misma, es una fundación propiedad de las organizaciones del movimiento cooperativo.

Cuando se empezó a trabajar la idea de la Escuela, para definir un dispositivo de educación, el panorama era complejo. Algunas federaciones tenían dispositivos muy asimétricos entre ellas. FCPU con más historia, FUCVAM logró conformar su escuela ENFORMA, CAF quería desarrollar su propia escuela o unidad de formación que finalmente no logró consolidar. Se llegó a un acuerdo donde la formación más básica quedaba en el espacio de las federaciones, y la Escuela se iba a centrar en la formación dirigencial, pero no todas tenían fuerza para hacer su base. Entonces se ha ido desdibujando.

10. La creación del INACOOOP y sus desafíos

Como ya mencionamos, al aprobarse la Ley General de Cooperativas también se crea el INACOOOP, y así se fortalecen las posibilidades de desarrollar la educación cooperativa en varios sentidos:

- a) La Ley le otorga el cometido al Instituto de establecer la relación con el sistema educativo formal y le comete contribuir con los programas y currículos educativos;
- b) le pone a las cooperativas de primer grado la obligatoriedad de tener una Comisión de Educación Fomento e Integración Cooperativa (CEFIC), al punto que le asigna un porcentaje de recursos desde el propio balance de cada cooperativa,

- c) como ente público no estatal ofrece un camino de coordinación con el Estado para la inclusión desde el punto de vista fiscal y jurídico en los distintos estratos y órganos estatales que ofrecen regulación a las cooperativas. En esta misma línea los distintos organismos estatales que promueven o contratan cooperativas para desarrollar sus servicios a la sociedad, tienen la oportunidad de hacer convenios con el XINACOOOP y acercarse al conocimiento del sector cooperativo y conocer su estilo de funcionamiento y regulación.

Existe por lo tanto, una gran heterogeneidad de oportunidades y situaciones que se ofrecen para la formación cooperativa, tanto en el sistema educativo en sus diferentes niveles, teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, como también en el sector cooperativo ya que anteriormente no había una obligatoriedad de formación de sus miembros o socios, y complementariamente en el Estado en tanto desconocía estos formatos empresariales, o no tenían toda la especificidad o legislación necesaria para comprender y facilitar su inserción en el mundo laboral y empresarial.

Identificamos entonces tres públicos para trabajar en formación cooperativa las cooperativas y sus organizaciones, el Estado y la educación en todos los niveles:



Es muy amplia la lista de cometidos relacionados con la educación cooperativa que la Ley 18.407 otorga al INACOOOP. La siguiente transcripción del artículo, donde enfatizamos lo relacionado, da cuenta de ello.

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.**
- n) Administrar, directamente o por intermedio de un fiduciario profesional, como uno o varios patrimonios de afectación independiente, fondos que se constituyan de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 de la Ley N.º 18.716, de 24 de diciembre de 2010, en la redacción dada por el artículo 213 de la Ley N.º 19.889, de 9 de julio de 2020. *(redacción dada por Ley 19.924)*

La Ley crea dos fondos que serán administrados por el Instituto, uno para el financiamiento de emprendimientos cooperativos, y otro de fomento y formación. A partir de ellos se empiezan a diseñar con CUDECOOP, UDELAR y otros institutos vinculados al sector, programas que cumplan los cometidos legales. Concomitantemente, se crea una Unidad de Estadísticas que apoya la llegada a las cooperativas existentes para organizar los recursos y generar los programas.

11. Creación de los CEFIC e impacto de la normativa

Como mencionamos, la ley N.º 18.407 en su artículo 43 establece que *en las cooperativas de primer grado deberá integrarse, en forma permanente una Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa – CEFIC.*

El concepto de Comisión de Educación, Fomento Integración que coloca la Ley es mucho más amplio que lo que existía anteriormente y abarcaba a todas las cooperativas de primer grado, incluso puede incluirse a las de segundo o ulterior grado. Entonces promover la instalación y el funcionamiento de esta Comisión requiere de una difusión de su sentido, en tanto significado y en tanto dirección. Luego de comprender el sentido de la CEFIC, se entenderá la importancia de la educación en la planificación estratégica de cada cooperativa, porque la cooperativa es un conjunto de talentos humanos que producen riqueza a través de su emprendimiento.

Esta mirada generará otra dinámica mucho mayor, reforzada desde la política pública con la oportunidad de acceder a fondos para educación cooperativa. Se pasa a determinar cuáles son las necesidades es-

pecíficas, a mirar hacia adentro para diseñar procesos formativos, e involucra también revisar el concepto de identidad cooperativa y de producción de valor que haya desarrollado de sí misma hasta ese momento. Es una estrategia para revisar cuáles son las necesidades de formación e incorporar un proceso de corto o mediano plazo en base a esas necesidades, aplicando la estrategia de formación como una dimensión de la estrategia de toda la empresa cooperativa. Este es un esfuerzo que no se realizaba en forma sistemática, y que aplicado a la estrategia de la empresa cooperativa de manera permanente puede tener importantes implicancias para el desarrollo de estos emprendimientos en Uruguay.

Por otra parte, la mayor participación en compras públicas y los avances en la inclusión financiera, impulsan a las cooperativas a recibir asesoramiento para estos procesos, o a buscar espacios para su formación.

En algunas oportunidades ha sido desde los organismos públicos que se vinculan con las cooperativas, donde se ha generado el impulso a la institucionalidad en torno a la educación. Tal es el caso del Instituto de Desarrollo Cooperativo (IDC) que surge desde y para la modalidad de ahorro y crédito. A partir de un planteo que le realiza el Banco Central del Uruguay a la Federación de Ahorro y Crédito FUCAC, por el cual le exige optar entre la prestación de servicios financieros y la formación de los cooperativistas, se crea IDC. Ante esa exigencia se separaron los roles hace 17 años concluyó en un Instituto especializado en formar a los directivos y a los funcionarios en los temas de su negocio más específicos de ahorro y crédito¹¹.

Con la misma lógica que se mencionó antes, los socios de base no reciben formación en los temas del negocio, sino que de eso se ocupa cada cooperativa y utilizando la formación técnica disponible en el mercado.

En el caso del IDC, trabaja con formatos ajustados a las realidades propias de las cooperativas de ahorro y crédito, las enfoca para directivos y funcionarios, en su gran mayoría del sector de ahorro y crédito. En algunas oportunidades se incluyen temas genéricos, un ejemplo es el Diplomado en gestión humana, que si bien fue elaborado para cooperativas de ahorro y crédito está abierto a todo tipo de cooperativas.

¹¹ Entrevista a Mariana Pereyra, Directora Ejecutiva y Daniel Abdo, Presidente de IDC.

La visión del IDC sobre los temas en que es necesario capacitar es muy práctica. A sus clientes le importan temas como la morosidad y el crédito, esos cursos siempre tienen interesados.

Por otro lado ha trabajado con dirigentes en temas de planificación estratégica. Cada vez es mayor el interés por las habilidades blandas, y en ese tema se busca la transmisión de experiencias, el manejo del negocio a partir de la vivencia. En cursos como *Gestión de agenda y manejo del consejo directivo*, genera atención mostrar los obstáculos y problemas complejos que hay que sortear, los participantes se sienten representados¹². Los testimonios los dan formadores de de las mismas cooperativas.

Un desafío frente a la pandemia fue incorporar rápidamente el manejo de herramientas tecnológicas, para mantener el contacto virtual. Se está naturalizando el trabajo virtual tanto como teníamos el presencial. La formación, cambia en la práctica. La tendencia ahora es achicar los programas y la duración de las clases porque la gente se desacostumbró a tener largas instancias de capacitación y requiere períodos más cortos.

Desde el punto de vista del trabajo, hay un proceso de deslocalización que hace a la tecnología, no se necesitan locales porque atiendo al socio a distancia o mediante comunicaciones robotizadas. Pero no necesariamente la deslocalización implica despersonalización. Si la cooperativa de ahorro y crédito tiene el diferencial por su atención al cliente de manera personalizada, su desafío está en buscar cómo no pasar a una atención robotizada sino personalizada sin dejar de incorporar la tecnología.

IDC también ha fomentado los encuentros internacionales, participa de una Red de Gerentes a nivel continental donde comparten información de las cooperativas que se auditan, se comparten y analizan los problemas que se observan y existe mucho intercambio de experiencias con Chile, Paraguay y Brasil.

De estos espacios de intercambio participan variados técnicos de cooperativas de Latinoamérica quienes ofrecen formación. Son espacios de intercooperación formativa fomentados junto con SICREDI, COOPEUCH, PACIFICO, y otras, que están siempre a la orden para dar una charla o participar en un curso.

El negocio es el mismo en los diferentes países, la idea es ponerlo a escala, tratar de comprender y ver qué análisis sirve. Los desafíos son muy parecidos en todos lados y compartir abre la cabeza, comprender

¹² Entrevista a Daniel Abdo, Presidente de IDC

la necesidad de unirse y protegerse a través de las leyes. Esa conexión internacional del IDC es un activo importante para el sector y habilita a desarrollar propuestas futuras.

Un caso interesante a tener en cuenta es la experiencia de las cooperativas de ahorro y crédito brasileras quienes se proponen formar al socio en su negocio, involucrarlo desde el primer día. Hacen una hoja de ruta con el nuevo asociado, que entra por un servicio (por un crédito) y desde ese momento diseñan encuentros con el socio por todo el primer año. Si bien el 89% de los socios no sigue esa ruta, el 11% restante sí y ellos serán los futuros dirigentes, aquellos que se interesan en la ruta de la formación. Es un semillero de futuros dirigentes.

También se necesita un semillero de nuevas formas de gobernanza o de nuevas formas de profesionalizar a la gobernanza. Una buena estrategia de formación es complementar el proceso de formar al socio cuando se inicia en la cooperativa, con otra la formación cuando asume la dirigencia.

Hay que formar a los dirigentes y a los gerentes para tener una comprensión del negocio y del posicionamiento de la Cooperativa en el mercado. Si no se tiene, y se representa a 15.000 socios, hay problemas. Las cooperativas deberían generar alianzas para competir en el mercado.

Una manera distinta de llegar a los socios es generar eventos con temas que le interesen, más allá del crédito, y a su vez comunicar lo que se hace, la obra social que se realiza, cultivar esa comunicación. Atenderlos aumenta la fidelidad y la cercanía con los socios. Esta visión apunta también al compromiso con la comunidad.

12. Herramientas para los cooperativistas y sus organizaciones

El Instituto Nacional del Cooperativismo, que desde 2010 financia proyectos con su Fondo de promoción y formación, ha sido el espacio por excelencia de apoyo a la creación y mejora de los espacios de formación. Inicialmente, se trabajó con las Federaciones de cooperativas en el desarrollo de programas de formación para sus afiliados mediante proyectos anuales donde se financiaban planes y propuestas. En ese momento la Confederación realizó el rol de acompañar a sus socias más débiles para que participaran y así accedieron a estos fondos, y se fueron fortaleciendo. Este rol cobra importancia para impulsar la reflexión sobre la formación como un tema permanente y sistemático en las federaciones, de modo de ir aumentando el interés en la

participación en espacios formativos en los diferentes tipos de cooperativas.

En 2016 se instala en el Instituto Nacional de Empleo y Formación profesional (INEFOP) la nueva Dirección de Economía Social, representada por CUDECOOP. Inmediatamente INACOOOP realizó un convenio con ese instituto público para la creación de un Programa de Formación Cooperativa -PROCOOP, donde CUDECOOP participa con la organización de la demanda.

Se apunta a fortalecer no solo el funcionamiento cooperativo sino también mejorar la profesionalización y mejora del desempeño de los trabajadores en sus organizaciones. Este programa funciona desde 2017 y está organizado de manera que cada cooperativa u organización de la economía social y solidaria demanda la formación según sus necesidades. A partir de su demanda, se convoca a un llamado para las organizaciones de capacitación especializadas en ese tema, para que presenten sus propuestas. Se valoran las mismas en relación con la demanda y se financia la ejecución de la formación seleccionada.



PROCOOP cuenta con tres instrumentos de formación: capacitaciones a medida, cupones para cursos de formación regulares, y asistencia técnica que acompaña un proceso de cambio o mejora de carácter práctico en la organización beneficiaria. El convenio entre Inacooop e Inefop ha permitido que más de 7.700 personas pasen por espacios

formativos en los últimos cinco años. Si bien el alcance en el total de cooperativas del país apenas supera el 10% de las cooperativas existentes (son 3.600 las relevadas), se logró la apropiación del valor de la formación como organizadora del talento humano en las cooperativas, y este concepto se acompaña de prácticas que han sido evaluadas como de importante impacto en el desarrollo de los emprendimientos.

También se está atento a que los diversos tipos de cooperativas tienen distintos tipos de necesidades de formación. Por ejemplo, las cooperativas de vivienda requieren formación en los oficios referidos a la construcción de las soluciones habitacionales, para poder realizar con más eficiencia y menor costo su construcción, durante el periodo de alta exigencia en mano de obra de la ayuda mutua organizada por la cooperativa. El asesoramiento particular para la obra es ofrecido por los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) y la ley obliga a la cooperativa vivienda a tener este asesoramiento aunque refiere solo a la etapa de obra. No obstante, la experiencia de la construcción colectiva de vivienda, donde no se conoce cuál es la unidad de cada núcleo familiar hasta el final de la misma, consolida un proyecto común en el grupo de cooperativistas que mantiene el objetivo por encima de las diferencias, y es una meta propicia para evidenciar día a día los principios y valores cooperativos en la construcción colectiva de la vivienda.

Otros tipos de cooperativas como las de trabajadores, reconocen que la formación es necesaria para mejorar la inserción o la competitividad de su emprendimiento en el mercado. Al mejorar los resultados colectivos de la creación de riqueza, y participar en la administración de esos resultados, se puede construir una visión estratégica de los emprendimientos, lo que antes era solo una visión pragmática. Se puede alcanzar la valoración del sector económico del emprendimiento y visualizar la necesidad de planificación, incorporando a la formación como parte de la estrategia de crecimiento. Esta visión ha impulsado a muchas cooperativas a generar proyectos de intercooperación, lo que incorpora nuevos niveles de reflexión entre las cooperativas uruguayas.

Otra herramienta para incentivar la formación son los programas orientados a generar Encuentros de cooperativas en los territorios, entre cooperativas de distinto tipo. Tanto en las Mesas Departamentales Intercooperativas como en los Encuentros regionales y nacionales se practica la intercooperación y la formación mutua. Esta integración se vuelve clave para la construcción de sujetos colectivos cooperativos que participan cada vez más activamente en el

desarrollo de sus territorios, potenciando el uso de los programas de formación.

Como se mencionó, también apuntalando el talento cooperativo, la Confederación ofrece espacios de formación a través de un Curso de Especialización en Gestión Cooperativa en forma principalmente virtual, de una duración de un año. A través de becas el INACCOOP contribuye anualmente a que accedan muchos cooperativistas, dirigentes y empleados. Este beneficio que fomenta la formación desde sus inicios en 2013 ha alcanzado unas 200 personas de distintos tipos de cooperativas, en una variada inserción territorial que abarca todo el país.

13. Formación en cooperativismo hacia la sociedad a través del sistema educativo

Uruguay tiene una larga tradición en educación pública. En este país desde el año 1876 se declara a la educación primaria como obligatoria, laica y gratuita, elevando a la educación a una política de estado. Es una de las valoraciones que hace a la sociedad uruguaya reconocida por muchas décadas del SXX por sus altos niveles educativos. Esta calidad se extiende más recientemente al ciclo básico de educación secundaria en la Ley de Educación (promulgada en 2008).

Esta misma Ley de educación 18.437 ofrece una conceptualización de los principios educativos altamente relacionada con los principios y valores del Cooperativismo. Particularmente dice el Artículo 9.º. *(De la participación). La participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas.*

En el mismo año en la Ley general de cooperativas 18.407 se genera la obligatoriedad de enseñanza de sus principios y valores, y establece un vínculo entre el cooperativismo y el sistema educativo. En el artículo 220 se expresa lo siguiente:

Artículo 220 (Enseñanza del cooperativismo). Los órganos competentes de la educación, en coordinación con el INACCOOP, deberán 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.

El sistema de educación uruguayo en los niveles primario y secundario, se constituye básicamente de la administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y sus subsistemas de la siguiente forma:



Fuente: <https://www.anep.edu.uy/acerca-anep> (setiembre 2022).

Atendiendo a la historia previa al INACOOOP, el Cooperativismo Escolar en Uruguay se desarrolla incluso con una Inspección dedicada al cooperativismo escolar desde 1971 hasta aproximadamente 2003. En este programa se impulsa la organización de los niños con diferentes objetivos dentro de la institución escolar: atención del botiquín de primeros auxilios y salud, atención de la alimentación o merienda en los recreos, organización de la biblioteca y otras propuestas de proyectos que se desarrollaron dentro de cada espacio escolar.

La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) manifestó su interés de formar a maestros en el tema cooperativo, atendiendo a que deberían acompañar cooperativas escolares. Entonces, entre 1985 y 1990 se conformó un Programa modular a distancia de educación cooperativa para maestros¹³, con el apoyo de la

¹³ Entrevista al Prof. Julio Cabrera, Área de Desarrollo Cooperativo de CUDECOOP, setiembre de 2022.

Comisión de Educación de COFAC (Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito).

Sin embargo, el cooperativismo escolar no tuvo continuidad luego de que se jubilara el Inspector que lo promovía, aunque permanece como tema a tratar en los niveles de 5.º y 6.º. Con la creación de INACOOOP se retomó contacto y se contribuyó con un libro llamado «Aprendiendo a cooperar» que desarrolla los conceptos y la historia en un formato muy atractivo para los niños.

Por otra parte, en la educación técnica profesional —llamada Universidad del Trabajo /UTU—, se combinaron procesos en acuerdo con la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP).

Desde 1990 a 1994 se crea el Departamento de Cooperativismo, créditos y micro empresas en UTU, y en acuerdo con formadores de CUDECOOP se desarrollaron una serie de herramientas para docentes y talleres en los que los estudiantes visualizaban el emprendedurismo cooperado como una forma posible de organización social y económica, y una salida laboral. En este período el respaldo de la contraparte inserta en el sistema educativo, dio permanencia y desarrollo al programa. Sin embargo, cuando las personas se desvinculan de la institución, el programa desaparece¹⁴.

Desde el sistema educativo público actual, en los niveles primario, secundario y técnico, no hay estructuras institucionales permanentes y sostenidas que fomenten la formación en cooperativismo. Sin embargo, la actuación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) ha logrado insertar o restablecer distintos espacios de trabajo interinstitucionales tanto en la educación técnica como en la educación terciaria.

En cuanto a la Educación secundaria, el fomento del vínculo entre las cooperativas y la educación formal en un Programa anual de INACOOOP, permitió la concreción de un Proyecto en el Liceo 3 de la ciudad de Fray Bentos, que hoy ha tomado relevancia pública en la propuesta publicada como «Pedagogías Multipropósito: propuesta de gestión cooperativa en la educación» que INACOOOP ha apoyado. Este proyecto reúne la teoría de Estilos de aprendizaje con el cooperativismo y las tecnologías de la educación, repensando el modelo educativo y la interacción entre docentes y estudiantes.

En relación a propuestas para la formación de docentes de todos los subsistemas (educación inicial y primaria, secundaria y técnico-profesional) existe un acuerdo entre INACOOOP y el Consejo de Formación en Educación (CFE), organismo público regulador de la formación do-

¹⁴ Entrevista al Prof. Julio Cabrera, citada.

cente y que se dedica tanto a la formación de los docentes como a la especialización de los docentes ya recibidos.

En 2011 INACCOOP y el CFE realizaron un encuentro de los institutos de formación docente (IFD) de todo el país para impulsar la enseñanza del cooperativismo, y allí se acordó el objetivo de formarlos a través de un curso de especialización que incluyera una práctica educativa.

Se recurrió a un equipo conformado por Licenciados en Educación y por formadores en cooperativismo, los que construyeron un programa de formación semi presencial con las características de un curso de especialización para docentes. Un convenio con la UDELAR canaliza el financiamiento desde INACCOOP.

En 2012 el formato semipresencial resultaba innovador, y utilizando plataformas educativas virtuales combinadas con 7 jornadas presenciales, se logró implementar fácilmente en varios puntos del interior del país, logrando un alcance territorial poco frecuente (se ha realizado en 14 de los 19 departamentos del país).

El Curso-Taller impulsa la reflexión sobre el formato escolar tradicional y la práctica de la cooperación en el aula, y a la vez propone implementar experiencias, revisar y evaluar sus resultados en el proceso del curso con la tutoría docente. Se reflexiona sobre el formato escolar y cómo lograr el aumento de autonomía en los estudiantes para que se hagan responsables de su aprendizaje, constituyendo el rol docente como un rol de guía activo para ese proceso.

Es una propuesta donde cada docente desarrolla un proyecto con un grupo, o lo hace con otros docentes o estudiantes de formación docente. Se trata de incorporar en los mismos temas que la currícula propone, o en los proyectos institucionales, el aprendizaje utilizando una metodología basada en la cooperación entre estudiantes y también entre docentes, y allí desarrollar la aplicación de los valores y principios cooperativos en el aula. Este curso ha sido llevado a cabo durante 10 años en 20 ediciones, recorriendo distintos puntos del país.

Más de 300 docentes han desarrollado este tipo de proyectos, con la experimentación de nuevas metodologías cooperativas en el aula. Este curso-taller siempre tiene como resultado una nueva interrelación entre los estudiantes, así como un cambio en la relación entre docentes y estudiantes, donde hay un aumento de la confianza mutua, una mejora de los resultados del aprendizaje, se verifica el aumento de la integración grupal, y un efecto institucional positivo en el centro educativo.

Pasando a otra propuesta formativa, la Universidad de la República creó desde Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC), que acerca al es-

tudiantado a economía social y solidaria. Este curso, de formato anual desde 2003, es hoy es una materia curricular para varias carreras de grado. (Ver INACOOOP: 2022).

Otras carreras disciplinares han incorporado el cooperativismo en su oferta educativa, relacionadas con el asesoramiento como en Facultad de Arquitectura el curso sobre Cooperativas de vivienda o en Facultad de Agronomía con las agrarias. En muchas oportunidades se realizan prácticas de estudiantes universitarios en cooperativas, lo que fortalece la gestión de los emprendimientos en el intercambio de saberes, y acerca a los estudiantes a una formación dual.

Un capítulo especial merece la instalación reciente de un Posgrado que incluye temas cooperativos específicamente, que se ofrece en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Este espacio ha sido construido pensando en formar en cooperativismo a los profesionales egresados de la educación terciaria que asisten o asistirán a cooperativas de cualquier modalidad o tipo. Se ha creado un acuerdo de Facultad con INACOOOP que anualmente provee un fondo de becas.

Consta de cuatro ejes temáticos: Desarrollo territorial, Cooperativismo, Creación de empresas e Inclusión financiera. Más de 100 estudiantes lo han culminado en el trayecto de sus 6 ediciones, y es un espacio desde donde se vinculan otras redes académicas relacionadas con el cooperativismo, ya sean de América Latina como de Europa.

La existencia de un espacio de producción académica permanente ha sido valorizada por INACOOOP, que ha resuelto incorporar en su web un espacio de difusión de los trabajos finales de los estudiantes. Este apartado llamado «ESstudioteca»¹⁵ fue iniciado en 2020 y lleva publicados (en formato de artículos académicos) trabajos finales en las temáticas de: Cooperativas agrarias, Mesas intercooperativas departamentales, el rol de la Comisión de Educación, fomento e integración cooperativa, y las cooperativas mixtas de trabajadores y usuarios.

El programa de apoyo al acercamiento de las cooperativas a escuelas, liceos o UTU donde se fomenta el conocimiento y la experimentación cooperativa a nivel local, es un llamado anual abierto a propuestas. Se financia anualmente unos 10 proyectos con formatos y acciones muy diferentes, que aportan experimentación pedagógica a los cooperativistas en relación con su comunidad educativa.

¹⁵ Ver: <https://www.inacoop.org.uy/esstudioteca>

Otro espacio de acuerdo internstitucional es con UTEC, Universidad Tecnológica de reciente instalación en el interior del país, orientada al perfeccionamiento productivo. En este caso, se ha conformado un Curso virtual de Aproximación a Experiencias Cooperativas para los estudiantes, que es una materia optativa disponible en todas sus carreras. A través de un Convenio con docentes de la Facultad de Ciencias Sociales se elaboraron sus contenidos y su tutoría.

Finalmente, para lograr la mirada mutua y desmitificar la educación competitiva, INACOOOP propone y organiza cada año un Encuentro Nacional de Educación Cooperativa, espacio de exposición e intercambio de las experiencias educativas de los distintos programas.

Por más que las limitaciones de este trabajo no permite ser exhaustivo, se debe mencionar también que existen muchos espacios formativos de educación popular, ya que muchas cooperativas han recibido apoyo para su formación en las cuatro últimas décadas particularmente, e incidieron en la instalación de formatos socio-empresariales cooperativos. Ellas contribuyen a la diversidad y riqueza de la oferta formativa no formal.

14. Cooperativas de educadores

Los recursos para desarrollar formación cooperativa en Uruguay han sido escasos y fluctuantes. Históricamente, el sistema educativo lo ha incorporado de manera esporádica en el tiempo, y en ocasiones se ha servido de cooperativas locales para dar una visión testimonial a sus estudiantes sobre el movimiento cooperativo.

El movimiento cooperativo ha tenido un desarrollo interno del sector de Cooperativas de educación, como consecuencia del cierre de instituciones privadas —religiosas en su gran mayoría— que han dejado a sus docentes la función de educación, y estos se han conformado como cooperativas para asumir la gestión del centro y continuar respondiendo la demanda local de formación privada.

En este sentido, un reciente estudio de la UDELAR sobre las cooperativas de educación releva un centenar de espacios formativos gestionados por cooperativas en Uruguay. La mitad de ellas corresponden a centros de atención de la primera infancia, un cuarto son organizaciones de educación complementaria a la educación formal (como centros juveniles o club de niños). Y un cuarto de las instituciones educativas relevadas son centros de educación formal (habilitados por el sistema educativo público) en sus niveles primario o secundario. No hay en Uru-

guay instituciones universitarias o de formación docente gestionadas por cooperativas.

15. Formación de funcionarios estatales

Una experiencia desarrollada entre 2015 y 2018 fue la formación de funcionarios de los municipios, así como de los organismos nacionales del estado. En un programa acordado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con INACOOOP, los funcionarios recibieron cursos de formación en cooperativismo, desarrollo territorial e inclusión financiera, con el fin de lograr en los territorios del país una mayor sensibilidad sobre las características del sector de la economía social.

Por otra parte, en ese período el movimiento cooperativo a través de la Federación de Cooperativas de Producción (FCPU) formó funcionarios municipales del Departamento de Canelones, y la Confederación CUDECOOP lo hizo con funcionarios de la Intendencia de Montevideo.

Respecto a la formación de funcionarios de organismos públicos se desarrollaron en la última década:

- Seminarios en 9 territorios que formaron funcionarios de organismos públicos estatales o municipales, que trabajan en programas con cooperativas
- Formación de la FCPU a funcionarios municipales de Canelones
- Formación de CUDECOOP a funcionarios de la intendencia de Montevideo¹⁶.

Como se puede observar, las propuestas de formaciones se complementan para abarcar diferentes públicos.

16. Conclusiones

Estos antecedentes de conformación de los espacios formativos sobre Cooperativismo de manera dispersa generaron una identidad fragmentada en Uruguay. Se trata de un proceso similar al de conformación del propio movimiento cooperativista uruguayo que luego cambia a partir de la promulgación de la Ley General de Cooperativas, que viene a reunir la legislación dispersa en el tiempo promulgada para

¹⁶ Canelones y Montevideo concentran más del 50% de las cooperativas del país.

cada uno de los nueve tipos de cooperativas existentes y logra proponer una ley general que alcance a todas. La educación cooperativa que hoy cuenta con recursos públicos, se va encontrando a partir de la construcción de espacios comunes, y hace un esfuerzo de acercar esas realidades (dispersas en institutos, federaciones y la educación formal y no formal) ofreciendo dialogo, canales con el estado, articulación con el sistema educativo formal y no formal, para el desarrollo del talento cooperativo que les permitan afrontar sus desafíos más relevantes.

Los vínculos internacionales, por otra parte, alimentan el interés en el intercambio de formación con propuestas del exterior para seguir abonando la praxis cooperativa que se desarrolla en Uruguay.

La diversidad de experiencias prácticas de aplicación de los principios y valores que encontramos en los distintos espacios de formación son reflejo de la amplitud de opciones que los dirigentes encuentran según su contexto particular. Así por ejemplo, encontramos un mayor desarrollo de la participación de las personas y el control democrático en las cooperativas de trabajo o sociales, o en las de vivienda durante la obra, o una participación más intermitente en las cooperativas agrarias, de consumo o ahorro y crédito. En todas ellas hay aprendizajes.

Partiendo de estas realidades, el proceso de promoción de la formación no puede ser impuesto, no puede ofrecerse como un bloque conceptual cerrado y único, sino que se presentará como un puente hacia una mejora del talento personal y un espacio de construcción de capital social entre las cooperativas. El proceso formativo puede partir de cualquiera de esas realidades y su destino es incorporar la reflexión de manera permanente, no es llegar a un punto único para todas sino mantener el cristal de los principios y valores para observar la realidad.

En estos años en que se ha tenido la oportunidad de administrar desde el instituto público del estado (INACOOOP) los recursos para la formación cooperativa, no se ha apostado a sustituir lo existente con una nueva propuesta formativa. Por el contrario, respetando los variados procesos de construcción del conocimiento desde la experiencia como se han dado históricamente en el cooperativismo uruguayo, muchos de los cuales han tenido una impronta filosófica de diversas fuentes, los apoyos a la formación se han desarrollado con el objetivo de tejer una red entre todos esos conocimientos dispersos. No obstante, se percibe la tentación de competir por la formación, en lugar de cooperar.

En cuanto a la formación para cooperativistas, el programa de formación que combina la formación técnica con la formación en cooperativismo (PROCOOP) ha logrado un posicionamiento relevante en todo sentido: por un lado, la Confederación ocupa un lugar en el Directorio del órgano estatal administrador del Fondo de Reconversión Laboral, al

crearse y ocupar la Dirección de Economía Social en INEFOP. Por otro lado, los cooperativistas acceden a formación acorde a sus dinámicas organizacionales (cursos a medida, asistencias técnicas), y en tercer lugar, se canaliza la devolución de los aportes de los trabajadores para financiar la mejora formativa necesaria para el fortalecimiento de los emprendimientos de la economía social. Por otra parte, la incorporación de un Módulo Transversal en Cooperativismo favorece la formación básica de los socios y ya hay un núcleo importante de formadores.

La oferta formativa para los cooperativistas se construye hoy a partir de la demanda, y esta puede ser en temas cooperativos, o en temas transversales a las empresas de la economía social, siempre que en todos ellos se incorpore la visión de los principios y valores cooperativos como un diferencial del modo de vida, de trabajo y de economía de sus integrantes y socios. Si debe ser más propositiva, sobre todo para algunos sectores que no logran percibir sus oportunidades, es un tema en discusión. Tal vez sea un camino aumentar las oportunidades de encuentro e intercooperación para se visualicen esas novedades y oportunidades a través del intercambio.

El repaso por todos los procesos formativos nos deja preguntas sobre cómo impulsar más la formación cooperativa. En los espacios que aún faltan de los organismos estatales, en los órganos de la educación formal y no formal, y en las organizaciones cooperativas. La legislación trae la obligatoriedad de generar una CEFIC en las cooperativas, y ese es un gran desafío porque la definición de su rol no está clara, no se asume muchas veces, y no hay un único camino. Sin embargo, parece natural que debe ocuparse de buscar los recursos para nutrir la formación de los socios de base y también de los dirigentes. Y paso a paso naturalizar la formación en las cooperativas, hacerla cotidiana y frecuente. Si consideramos que ya hay estudiantes recibiendo formación cooperativa desde el aula, este proceso se facilitará.

En Uruguay se ha construido formación a partir de la experimentación, hay muchas organizaciones que desarrollan praxis cooperativa, y ahora hay más espacios académicos dialogando con el cooperativismo. El desafío para la economía social es creciente en una sociedad en crisis. Es hora de articular lo disperso y robustecer la acumulación de conocimientos que fortalezcan nuestra identidad.

Glosario (en orden alfabético)

CCU:	Centro Cooperativista Uruguayo
COFAC:	Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito.
CNFR:	Comisión Nacional de Fomento Rural
CUDECOOP:	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
FCPU:	Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay
FIDA:	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
FUCVAM:	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
IDC:	Instituto de Desarrollo Cooperativo
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
INACOOOP:	Instituto Nacional del Cooperativismo
INDAP:	Instituto Nacional de Desarrollo Agro Pecuario (Chile)
INEFOP:	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
MIDES:	Ministerio de Desarrollo Social
UEC/SCEAM:	Unidad de Estudios Cooperativos/Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio.
UDELAR:	Universidad de la República
UTF:	Unidad Técnica de Formación

Bibliografía

- UDAONDO, A., URIARTE L. & LOYOLA A., «*El diferencial cooperativo*», en *Entra sin llamar: EROSKI, 50 años contigo*, Elorrio: Eroski, pp. 52-59.
- BLAKE, O., *La capacitación: un recurso dinamizador de las organizaciones*, Macchi, Buenos Aires, 2008.
- CHIESA, R., *Herramienta: gestión humana en las cooperativas*, BID/FOMIN - CUDECOOP, Montevideo, 2009.
- CÔTÉ, D., *Cooperative Management - An effective model adaptet to future challenges*. Les Editions JFD, Quebec, 2019

Webgrafía

www.anep.edu.uy
www.inacoop.org.uy

Anexo

Personas entrevistadas

- Ignacio Arboleya, Centro Cooperativista Uruguayo
- Gabriel Isola y Julio Cabrera, Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
- Felipe Stevenazzi y Diego Barrios, Universidad de la República/
Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio/Sector
Estudios Cooperativos y Economía Solidaria
- Daniel Abdo y Mariana Pereyra, Instituto de Desarrollo Cooperativo

Relación de evaluadores

- Marina Aguilar Rubio (Universidad de Almería)
- Eva Alonso Rodrigo (Universidad de Barcelona)
- Vega María Arnáez Arce (Universidad de Deusto)
- Francisco Javier Arrieta Idiákez (Universidad de Deusto)
- Baleren Bakaikoa Azurmendi (EHU-Universidad del País Vasco)
- Aitor Bengoetxea Alkorta (EHU-Universidad del País Vasco)
- Dante Cracogna (Universidad de Buenos Aires)
- Renato Dabormida (Universidad de Génova)
- Javier Divar Garteiz-aurrecoa (Universidad de Deusto)
- Marta Enciso Santolcides (Universidad de Deusto)
- Antonio Fici (Universidad de Molise)
- Eba Gaminde Egia (Universidad de Deusto)
- Belén García Álvarez (Universidad de Deusto)
- Alberto García Müller (Universidad de los Andes)
- Gotzon Gondra Elguezabal (abogado)
- Orisel Hernández Aguilar (Universidad de Pinar del Río)
- Martha E. Izquierdo (Universidad Autónoma del Estado de México)
- Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto)
- Santiago Larrazabal Basáñez (Universidad de Deusto)
- Aida Llamosas Trápaga (Universidad de Deusto)
- Josune López Rodríguez (Universidad de Deusto)
- Alejandro Martínez Charterina (Universidad de Deusto)
- Gonzalo Martínez Etxeberria (Universidad de Deusto)
- Francisco José Martínez Segovia (Universidad de Castilla-La Mancha)
- Deolinda A. Meira (Instituto Politécnico de Porto)
- Natacha Teresa Mesa Tejeda (Universidad de La Habana)
- José Eduardo Miranda (FMB)
- Marta Montero Simó (Universidad Loyola Andalucía)
- Alfredo Muñoz García (Universidad Complutense de Madrid)
- Iñigo Nagore Aparicio (abogado)
- Miren Josune Real Flores (Universidad de Deusto)
- Sergio Reyes Lavega (Universidad de la República de Uruguay)
- Orestes Rodríguez Musa (Universidad de Pinar del Río)
- Tulio Rosembuj (Universidad de Barcelona)
- Fernando Sacristán Bergia (Universidad Rey Juan Carlos)
- Roxana Sánchez Boza (Universidad Nacional de San José de Costa Rica)
- Francisco Javier Sanz Santaolalla (abogado)
- Lenio Streck (Universidad de Unisinos)
- Isabel Tur Vilas (Universidad de Barcelona)
- Carlos Vargas Vasserot (Universidad de Almería)

Deusto Estudios Cooperativos

Normas de publicación

Deusto Estudios Cooperativos publica trabajos originales de investigación que contribuyan a dar a conocer estudios de investigación en materia de Cooperativismo y Economía Social. Los trabajos deben ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otra revista.

Los originales, que deberán ser enviados por correo electrónico a la dirección iec.derecho@deusto.es, serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble referee). Una vez evaluados, los trabajos podrán ser aceptados, sujetos o no a revisiones, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del artículo.

Los trabajos tienen que ajustarse a las siguientes especificaciones técnicas:

1. En la primera página se incluirá el título, el nombre del autor y su filiación académica. Asimismo, recogerá dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno, y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras), también tanto en castellano como en inglés.
2. El artículo, redactado con letra de tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión entre 15 y 25 páginas. Las citas a pie de página se escribirán con letra de tamaño 10.
3. La bibliografía, tanto a pie de página como al final del estudio, se citará de la siguiente manera:

Monografía: Autor: Título de la obra, Editorial, Lugar, Año y página.

Ejemplo: Divar, J.: *Las Cooperativas. Un alternativa Económica*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 37.

Artículo: Autor: «Nombre del artículo», *nombre de la revista*, número, año y página.

Ejemplo: Martínez Segovia, F.: «Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea», *REVESCO*, núm. 80, pp. 61 y ss.

La cita a pie de página podrá sustituirse por la indicación en el texto y entre paréntesis del autor, el año de publicación y las páginas. Ejemplo: (Paniagua, 1977: 167).

Al publicarse cualquier artículo el autor cede los derechos a **Deusto Estudios Cooperativos**, por lo que debe firmar una carta de cesión de derechos que será enviada en el momento en que su artículo sea aceptado para su publicación, y no puede reproducir el texto sin previa autorización.

Deusto Estudios Cooperativos



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES



Deusto

Facultad de Derecho
Universidad de Deusto