

Los cambios y permanencias en las políticas públicas y la evolución del empleo en el sector cooperativo uruguayo

2020-2024

**Proyecto ID.6 Literal Ñ
de INEFOP 2024**

Coordinación operativa:
Gabriel Isola (CUDECOOP)
y Juan Martín Fernández (IJPT)

Coordinación académica:
Juan Pablo Martí (FCS/UDELAR-IJPT)

PROYECTO LITERAL Ñ / CUDECOOP – INSTITUTO JUAN PABLO TERRA

Los cambios y permanencias en las políticas públicas y la evolución del empleo en el sector cooperativo uruguayo

2020–2024

Coordinación operativa:

Gabriel Isola (CUDECOOP) y Juan Martín Fernández (IJPT)

Coordinación académica:

Juan Pablo Martí (FCS/UDELAR–IJPT)

ISBN 978–9915–43–193–2

Índice de contenidos

Prólogo	9
Presentación del informe	10
Cambios y permanencias en las políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay 2020-2024	13
1. Introducción	14
2. Los cambios en el contexto internacional	14
3. La situación de las políticas públicas previa a 2020	18
4. Cambios y permanencias en las políticas públicas (2020-2024)	23
5. Referencias bibliográficas y fuentes	42
6. Anexos	45
Políticas públicas y evolución del empleo en las cooperativas de consumo uruguayas 2020-2024	46
1. Introducción	47
2. Antecedentes del cooperativismo de consumo	49
3. Las políticas públicas para el cooperativismo de consumo	50
4. El empleo en las cooperativas de consumo	71
5. Conclusiones	78
6. Referencias bibliográficas y fuentes	80
7. Anexos	83
Políticas públicas y empleo en las cooperativas de trabajo en Uruguay. Cambios y permanencias (2020-2024)	87
1. Introducción	88
2. El marco de las políticas públicas para el cooperativismo de trabajo	90
3. Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo	98
4. Evolución de los puestos y condiciones de trabajo en las cooperativas	102
5. Conclusiones y perspectivas	111
6. Referencias bibliográficas y fuentes	114
7. Anexos	115

**Cambios y permanencias en el cooperativismo de vivienda
(2020-2024) 117**

1. Introducción	118
2. Contexto	120
3. Panorama 2019-2024	124
4. Propuestas	140
5. Conclusiones	151
6. Referencias bibliográficas y fuentes	153

**Inclusión a través del empleo en cooperativas sociales.
Políticas públicas para las cooperativas sociales
(2020-2024) 155**

1. Introducción	156
2. Las cooperativas sociales	157
3. Cambios en las políticas a partir de 2020	165
4. Conclusiones	169
5. Referencias bibliográficas y fuentes	170

Glosario de siglas y abreviaturas

AFCC	Agremiación de Funcionarios de las Cooperativas de Consumo
AIN	Auditoría Interna de la Nación
ANDE	Agencia Nacional para el Desarrollo
ANEP	Administración Nacional de la Educación Pública
ANV	Agencia Nacional de Vivienda
ASSE	Administración de Servicios de Saludo del Estado
AUPC	Asociación Uruguaya de Productores de Cerdo
BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
BSE	Banco de Seguros del Estado
CAF	Cooperativas Agrarias Federadas
CALUPROCED	Cooperativa Agraria Limitada Uruguay de Productores de Cerdos
CCA	Cooperativa Club ANCAP
CCRO	Certificado de Cumplimiento Regular de Obligaciones
CCU	Centro Cooperativista Uruguayo
CEFIC	Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CHC	Comisión Honoraria de Cooperativismo

CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CIVIS	Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social
CJPPU	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
CNT	Convención Nacional de Trabajadores
COAVI	Comisión Asesora de Vivienda
COCCEA	Cooperativa Consumo Club Empleados ANCAP
COMAG	Cooperativa Magisterial
CONAFPU	Cooperativa Nacional de la Asociación de Façoneros de Pollos Unidos
CONICYT	Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología
COPERPAY	Cooperativa de Paysandú
COSALCO	Cooperativa Salteña de Consumo
COSAP	Cooperativa de Consumo de la Salud Pública
COTRANS	Cooperativa del transporte
COVIPRO	Federación de Cooperativas de Vivienda de Propietarios
CUDECOOP	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
CUTEANTEL	Cooperativa UTE-ANTEL
DGR	Dirección General de Registro
DINAES	Dirección Nacional de Economía Social
DINAPYME	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas
DINESIL	Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral
DNFC	Dirección Nacional de Fomento Cooperativo
ESyS	Economía Social y Solidaria
FCPU	Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay
FECOAC	Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito

FECOVI	Federación de Cooperativas de Vivienda
FNV	Fondo Nacional de Vivienda
FOCER	Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción
FONDES	Fondo para el Desarrollo
FOSVOC	Fondo Social de Vivienda de los Obreros de la Construcción
FRECOOP	Fondo Rotatorio Especial
FSC	Fondo Social de la Construcción
FUCC	Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo
FUCVAM	Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
FUECYS	Federación Uruguaya de Empleados y Empleadas del Comercio y los Servicios
IAT	Instituto de Asistencia Técnica
IDC	Intendencia Departamental de Canelones
IDM	Intendencia Departamental de Montevideo
INACAL	Instituto Nacional de Calidad
INACOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INC	Instituto Nacional de Colonización
INCUBACOOOP	Incubadora de Cooperativas
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y formación Profesional
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria Energía y Minería
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
NN.UU.	Naciones Unidas

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PQV	Plan Quinquenal de Vivienda
PROCOOP	Programa de Formación Cooperativa
PVS	Plan de Vivienda Sindical
SFR	Sociedad de Fomento Rural
SNTPYC	Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad
SPV	Sistema Público de Vivienda
SUM	Salón de Usos Múltiples
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
UDELAR	Universidad de la República
UFAMA	Unidades Familiares Mundo Afro
UI	Unidad Indexada
UNTFSE	<i>United Nation Task Force for Social Solidarity Economy</i>
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

Prólogo

El movimiento cooperativo uruguayo con más de 100 años de historia, no ha sido beneficiado por las políticas públicas desde siempre, pero esto ha tenido una evolución muy importante para las distintas modalidades en forma individual, como es el caso del cooperativismo de vivienda, con más de 50 años de historia, y que desde la aprobación de la ley de vivienda de 1968, cuenta con financiamiento por parte del Estado, del 85% del costo total de los proyectos, y en forma colectiva a partir de la ley general 18407 que le dio un impulso muy fuerte.

La política pública es fundamental en el desarrollo del sector cooperativo y eso se ve claramente cuando se compara el sistema uruguayo con otros de la región que, no cuentan con política pública enfocada en su desarrollo y dependen de sí mismos para su crecimiento.

Esta investigación está centrada en mostrar esta evolución en nuestro país, pero enfocada en sus efectos en el empleo y la negociación colectiva en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CUDECOOP y el Instituto Juan Pablo Terra han trabajado estos años en investigaciones, financiadas por INEFOP, a través de los fondos del Literal Ñ que le corresponden al sector, según decreto reglamentario.

Estas investigaciones aportan mirada objetiva, análisis minucioso y perspectiva de desarrollo.

Se han pensado siguiendo una línea cronológica que da continuidad a los trabajos realizados y le permiten al movimiento cooperativo en su conjunto, ser propositivo y seguir aportando desde su lugar en el buen uso de la política pública ya existente y pensar nuevos apoyos que beneficien a un sector de la economía para el cual, las personas son el centro de los emprendimientos y que por supuesto, tienen mucho para aportar en el crecimiento del país para alcanzar, a través de los valores cooperativos, una sociedad más justa, inclusiva y solidaria.

Alicia Maneiro

Presentación del informe

Durante el año 2024 se ejecutó el Proyecto Literal Ñ en un nuevo trabajo conjunto entre CUDECOOP y el Instituto Juan Pablo Terra. En esta oportunidad como Objetivo General se propuso: “Contribuir a la comprensión de los cambios en el empleo cooperativo a partir de los cambios en la co-gestión de las políticas públicas para el sector”.

A su vez los Objetivos específicos propuestos y las preguntas orientadoras fueron las siguientes:

- *OE1. Evaluar los cambios en las políticas públicas de promoción cooperativa y sus efectos en el empleo y la negociación colectiva en los institutos vinculados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Para este primer objetivo específico las preguntas fueron:*
 - ¿cuáles fueron los cambios y las permanencias en las políticas públicas en el actual período de gobierno respecto de los anteriores? ¿cuáles fueron las continuidades, pero también si se produjeron cambios tanto en el enfoque, la institucionalidad, los programas, los montos asignados y las modalidades de ejecución? Se buscó poner en el foco en los institutos públicos (INACOOOP –incluyendo FONDDES-INACOOOP- e INEFOP). Asimismo, se recogió una valoración general de los cambios y las permanencias y cómo afectaron al cooperativismo.

1 Ingeniero Agrónomo (Universidad de la República) y Master en Cooperativismo (Universidad de Costa Rica. Responsable por CUDECOOP del Proyecto Literal Ñ- Correo electrónico: gabrielisola@gmail.com

2 Lic. en Economía. Coordinador del Instituto Juan Pablo Terra. Correo electrónico: jmfernandezvallo@gmail.com

3 Doctor en Ciencias Sociales (mención Historia Económica). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Socio del Instituto Juan Pablo Terra. Correo electrónico: juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy

- En segundo lugar, se propuso explorar ¿cuáles son las expectativas de los representantes del cooperativismo nacional y sus distintos sectores respecto de las necesidades de cambios en las políticas públicas en el próximo período? Se buscaba relevar la visión del sector respecto de las posibilidades de formular más y mejores políticas públicas.
- *OE2. Comprender la evolución de las políticas públicas de inclusión social a través del trabajo a partir de cooperativas sociales.* Para este segundo objetivo las preguntas fueron:
 - ¿qué cambios tuvieron las políticas públicas hacia las cooperativas de trabajo? ¿Cómo ha variado la institucionalidad de promoción y de control? ¿cuál ha sido la evolución de los convenios del INACOOOP donde la mayoría son cooperativas sociales? ¿qué políticas o planes específicos se han desarrollado para apoyar a las cooperativas sociales que trabajan en el marco de convenios? ¿qué buenas prácticas de cooperativas sociales para sectores especialmente vulnerables –situación de pobreza extrema, discapacidades, salud mental – se pueden socializar? ¿Cuáles fueron los resultados de las políticas en términos de cantidad de cooperativas, puestos de trabajo, volumen de negocios, ingresos de los trabajadores de las cooperativas sociales respecto de asalariados en el mismo rubro? ¿qué otras experiencias de empleo protegido no cooperativo exitosas que puedan ser consideradas?
- *OE3. Valorar el aporte de las políticas públicas de fomento de cooperativas de usuarios y sus efectos en el empleo y la negociación colectiva.* Para el OE3 la intención era conocer los cambios experimentados en el empleo de las cooperativas de usuarios.
 - ¿qué cambios tanto en aspectos cuantitativos –cantidad de puestos de trabajo, horas trabajadas, salarios, etc.- como en los aspectos cualitativos –condiciones de trabajo y negociación, beneficios, etc.- se produjeron en los últimos años en las cooperativas de usuarios?

Como resultados esperados se planteaba la realización de un informe global de valoración de los cambios en las políticas públicas para el cooperativismo e informes específicos sobre las políticas públicas y la evolución del empleo en las cooperativas de usuarios. Finalmente se planteó un informe sobre los cambios en las políticas públicas para las cooperativas sociales y buenas prácticas de trabajo protegido.

Como aspectos a relevar para la evolución de los cambios y permanencias en las políticas públicas se definieron: el marco legal, la institucionalidad (INACOOOP, INEFOP, Ministerios, Gobiernos subnacionales), la reglamentación (tanto de promoción como de supervisión), los programas (objetivos, implementación, evaluación, etc.), los recursos destinados (humanos, organizacionales, financieros, etc.) y los resultados conseguidos.

Respecto de la evolución del empleo en las cooperativas de usuarios se relevó la cantidad de puestos de trabajo, los cambios en las condiciones de trabajo y en la negociación colectiva.

Finalmente, respecto de las cooperativas sociales, se definió relevar la evolución de la cantidad de cooperativas sociales y sus integrantes, sectores, convenios, etc.; las políticas de promoción y de supervisión y control, así como los resultados.

Como metodología de trabajo se recurrió a la recolección de información secundaria, a partir de la revisión y síntesis de antecedentes para el cooperativismo y por sectores, la realización de entrevistas en profundidad para el cooperativismo en general y por sectores y un *Focus group* para cada sector.

A partir de estas definiciones CUDECOOP facilitó el contacto con las federaciones de cada uno de los sectores para proponerles el plan de trabajo. No obstante, los esfuerzos realizados no fue posible trabajar con el sector de cooperativas agrarias y se tuvo resultados limitados en el sector de cooperativas de ahorro y crédito. En ambos casos la disponibilidad de los actores relevantes para suministrar información para los informes estuvo limitada. Luego de reiterar los intentos se definió poner el énfasis en aquellos sectores que mostraron mayor disponibilidad. Es por eso que se trabajó y se generaron informes para los sectores de cooperativas de consumo, trabajo y vivienda. Se agradece muy especialmente la disponibilidad de las cooperativas y las federaciones que facilitaron llevar adelante el trabajo.

En definitiva, se presentan a continuación los informes generados. El informe sobre la evolución de las políticas públicas para el cooperativismo en general estuvo a cargo del Prof. Juan Pablo Martí, el informe sobre cooperativas de consumo estuvo a cargo de la Lic. Brisa de Giacomi, el informe sobre cooperativas de vivienda fue realizado por el Arq. Alvaro Moreno, el informe de cooperativas de trabajo fue producido por el Lic. Daniel Arbulo y el Prof. Juan Pablo Martí y el informe sobre cooperativas sociales fue elaborado por el Lic. Juan Martín Fernández Vallo y el Prof. Juan Pablo Martí.

1.

**Cambios y permanencias
en las políticas públicas
para el cooperativismo
en Uruguay**

2020-2024



1. Introducción

El objetivo de este documento es dar cuenta de los cambios y las permanencias ocurridas en las políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay en el último período de gobierno (2020-2024). El trabajo se estructura en tres secciones: por una parte, los antecedentes respecto al contexto internacional; en segundo lugar, la situación de las políticas públicas previa a 2020 y, en tercer lugar, los cambios y permanencias en las políticas públicas a partir de la asunción del gobierno de Lacalle Pou el 1 de marzo de 2020.

Como metodología de trabajo se propone un estudio histórico narrativo que describa y explique los cambios y permanencias en las políticas públicas hacia las cooperativas. Para ello, se recurrió a diversas fuentes de información –resoluciones de los organismos internacionales, legislación y normativa específica, documentos de las instituciones gubernamentales y del propio movimiento cooperativo, entrevistas a informantes calificados, revisión bibliográfica.

2. Los cambios en el contexto internacional

El análisis de la evolución de las políticas públicas para el cooperativismo no puede desconocer el contexto internacional. Para la etapa anterior, fue de gran importancia la aprobación en 2002 de la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la promoción de las cooperativas. En ella se reconoce “la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía”. En particular, y referido a la promoción y el fomento establece que “los gobiernos deberían establecer

4 Doctor en Ciencias Sociales (mención Historia Económica). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Socio del Instituto Juan Pablo Terra. Correo electrónico: juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy

una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función”.

La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas (Nº 193) se asienta en tres principios básicos: el reconocimiento a las cooperativas en todos los sectores económicos y aplicación a todos los tipos de cooperativas; la promoción de las cooperativas en todos los países; y la definición de las cooperativas y de sus valores y principios conforme la declaración de la ACI.

Es importante señalar el papel que le confiere a los gobiernos la R. 193. El primero es la creación de un marco jurídico adecuado a la naturaleza cooperativa. En segundo lugar, la generación de condiciones no menos favorables que las reconocidas a otras empresas y medidas de apoyo cuando proceda. También se refiere a la necesidad de promover la educación cooperativa y facilitar el acceso al financiamiento. Por último, establece que los gobiernos deben alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas.

También para el período anterior, es relevante la resolución Nº 64/136, de 18 de diciembre de 2009, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se proclama el año 2012 “Año Internacional de las Cooperativas”. El lema del año fue “Las empresas cooperativas ayudan a construir un mundo mejor”, y tenía tres objetivos principales: i) Crear mayor conciencia del público sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo económico y social, y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; ii) Fomentar la constitución y el crecimiento de cooperativas, compuestas de personas e instituciones, para abordar sus necesidades económicas mutuas además de lograr una plena participación económica y social; y iii) Alentar a los gobiernos y organismos reguladores a implementar políticas, leyes y normativas que propicien la constitución y el crecimiento de las cooperativas. Este último objetivo está directamente vinculado con las políticas públicas de promoción de las cooperativas, aunque “alienta” a los gobiernos, pero no los obliga.

No obstante, la importancia de estas dos resoluciones –la R. 193 de la OIT y la R. 64/136 de la Asamblea de la ONU- el período 2020-2024 estuvo marcado por la proliferación de tomas de posición a favor de las cooperativas y la Economía Social y Solidaria (ESyS). No fueron solamente la OIT y la ONU que se manifestaron del reconocimiento de las cooperativas y llamaron a los gobiernos a promoverlas. También se manifestaron en este sentido organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea.

Para este período (2020-2024), la primera toma de posición relativa al reconocimiento internacional de las cooperativas y la necesidad de promoción estatal lo constituyó la aprobación del Plan de Acción de la Unión Europea para “fomentar la innovación social, apoyar el desarrollo de la economía social e impulsar su poder transformador social y económico”. Para lo cual llama a “elaborar marcos políticos y jurídicos adecuados, las autoridades públicas deben tener en cuenta la diversidad de formas jurídicas que puede adoptar la economía social” (UE, 2021: 5). Este Plan de Acción dio lugar a la Recomendación del Consejo de la Unión Europea del 27 de noviembre de 2023, sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social. En el mismo “Se recomienda que los Estados miembros desarrollen marcos políticos y reglamentarios que permitan y apoyen la economía social” (p. 11). Entre otros aspectos señala la necesidad de facilitar a la Economía Social el acceso a la financiación pública y privada y a los mercados y la contratación pública. Así como promover las ayudas públicas y una fiscalidad que fomente su desarrollo. Esto sumado a la adopción de medidas para la medición y gestión del impacto, así como su visibilidad y reconocimiento.

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 53^a Sesión plenaria del 16 de diciembre de 2021, en el marco de la discusión sobre el Desarrollo Social, aprobó la Resolución 76/135 reconoce que las cooperativas, promueven la participación de las comunidades locales y de todas las personas y contribuyen a la erradicación de la pobreza y el hambre. También invita a “los Gobiernos y a las organizaciones internacionales a que, en colaboración con las cooperativas y las organizaciones de cooperativas, fortalezcan y fomenten la capacidad de las cooperativas de toda índole”.

A continuación, se debe destacar la resolución tomada en el marco de la 110^a Conferencia Internacional por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Allí se señalan las posibilidades que ofrece la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible y el trabajo decente. En particular, la “Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria”, aprobada en el 10 de junio de 2022, llama los gobiernos y de los interlocutores sociales a “establecer un entorno propicio que sea compatible con la naturaleza y la diversidad de las entidades de la ESS para promover el trabajo decente” y a aprovechar su contribución “al desarrollo sostenible y a las empresas sostenibles”. Además, agrega la necesidad de asegurar condiciones equitativas, promulgar políticas para la creación de empleos, integrar la ESS a las estrategias de desarrollo nacional, reconocer el aporte a la formalización del empleo y el trabajo decente, reforzar la interacción entre las organizaciones y las administraciones públicas. Es interesante observar, que, en la Resolución de la 110^a Conferencia, se retoma la R. 193 y llama a los gobiernos a “facilitar el acceso a la información, la financiación,

los mercados, la tecnología, las infraestructuras y la contratación pública bien regulada y socialmente responsable”.

También para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se manifestó en el sentido de que el cooperativismo puede dar respuesta a los desafíos que actualmente enfrentan las empresas de menor tamaño y también el empleo informal: “El modelo cooperativo se ha utilizado en la última década como un modelo para la inclusión social y la formalización del trabajo” (CEPAL, 2022: 232). Es por eso que se firmó un Acuerdo de Entendimiento entre CEPAL y Cooperativas de las Américas para el estudio, difusión y desarrollo del cooperativismo de América Latina y el Caribe, como estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Región.

Por su parte, también en 2022 la OCDE aprobó una “Recomendación sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social”. En la misma reconoce que la ESyS contribuye al desarrollo regional y local; refuerza el capital social y económico local en las regiones y brinda servicios de bienestar público” (p. 3). Por eso recomienda “la formulación de políticas públicas para la economía social tiene lugar en diferentes órdenes de gobierno, con la intervención de partes interesadas de la sociedad civil” (ídem).

Una nueva Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nº 77/281) de “Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo”, fue aprobada el 18 de abril de 2023. En la misma se reconoce el aporte de la ESyS al trabajo decente, el empoderamiento de las mujeres, el crecimiento económico inclusivo, la eliminación de la pobreza, la promoción de la democracia y la justicia social. Asimismo, es explícita en cuanto “Alienta a los Estados miembros a que “promuevan y apliquen estrategias, políticas y programas nacionales, locales y regionales para apoyar y potenciar la economía social y solidaria como posible modelo de desarrollo económico y social sostenible”. El 19 de diciembre del mismo año, la Asamblea General de la ONU aprueba la Resolución 78/175 “Las cooperativas en el desarrollo social” en donde se invita a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, fomentar alianzas para impulsar el desarrollo cooperativo, difundir las buenas prácticas cooperativas, y, directamente relacionado con las políticas públicas, se invita a incorporar las cooperativas en las estrategias de desarrollo a nivel nacional y local. Además, solicita la proclamación de 2025 como Año Internacional de las Cooperativas.

Finalmente, y en una resolución relativamente inédita, en la medida en que tan recientemente como en el año 2012 ya se había establecido el Año Internacional de las Cooperativas, la Resolución 78/289 aprobada por la Asamblea General el 19 de junio de 2024, vuelve a proclamar el 2025 como Año internacional de las Cooperativas.

Como es posible observar a partir de la enumeración de las distintas tomas de posición de los organismos internacionales, durante el período 2020-2024 se dio un fuerte empuje a las políticas públicas para la promoción de cooperativas y la ESyS. Cada uno de los organismos internacionales hacen diferentes énfasis, de acuerdo a sus intereses y preocupaciones. Las resoluciones de las Naciones Unidas reconocen la contribución de las cooperativas al desarrollo sostenible y recomiendan a los gobiernos desarrollar políticas de promoción. En la misma línea, pero con algunas diferencias, la OIT pone el acento en el aporte de las cooperativas y la ESyS al trabajo decente y su preocupación se centra en superar la informalidad y el trabajo precario. En el caso de la CEPAL, que también forma parte del sistema de Naciones Unidas, el interés radica en el desarrollo de las empresas de menor tamaño y su contribución a la inclusión social y la formalización del trabajo. La postura de la OCDE es más original porque siendo una organización que responde a los intereses de los países más ricos, reconoce el aporte de la ESyS, en especial a la innovación social, y recomienda la formulación de políticas para el desarrollo de las empresas de la Economía Social.

Todas estas resoluciones significaron un cambio en el contexto internacional y se debía esperar que las indicaciones a los gobiernos de desarrollar políticas de promoción a las cooperativas y la ESyS se reflejara en las políticas públicas uruguayas.

3. La situación de las políticas públicas previa a 2020

En 2002, cuando se aprobó la R. 193 de la OIT el panorama del cooperativismo uruguayo era crítico. El movimiento cooperativo, al igual que otras expresiones de la sociedad civil uruguaya, se encontraba sufriendo la crisis económica y social que tendría su punto más álgido en julio de 2002. La crisis había golpeado a distintas organizaciones del movimiento. Fueron afectadas especialmente las cooperativas del sector agropecuario e industrial, del comercio minorista y de la salud. Esta situación provocó que muchas cooperativas desaparecieran o redujeran su actividad. También hay que reconocer que fueron muchas las respuestas asociativas y solidarias a la crisis, impulsadas desde el cooperativismo (Caetano y Martí, 2019).

A esta situación de crisis se sumaba que las políticas públicas eran inadecuadas e insuficientes. Dos situaciones permiten fundamentar esta afirmación. Por una parte, la legislación existente en 2002 fue caracterizada como

de avances espasmódicos, legislación fragmentaria y marco regulatorio reactivo (Martí, 2011). Por otra parte, la institucionalidad especializada fue definida como tardía, débil e intermitente (Martí, 2021).

En lo referido a la legislación cooperativa previo a la Ley General de Cooperativas de 2008 hay unanimidad en señalar las incongruencias del marco normativo (Gutiérrez, 2008; Reyes y Gutiérrez, 2005; Rippe, 1987). Reyes y Gutiérrez (2009) afirmaban que el proceso legislativo sobre el cooperativismo en Uruguay había sido “espasmódico y fragmentario”. Previo a 2008 la mayoría de las normas referían a los distintos tipos de cooperativas. Las normas generales para el sector eran escasas y estaban marcadas por un interregno de casi medio siglo. Finalmente, la última característica de la legislación previa a 2008 es ser reactiva. Se legisla para regular y controlar las experiencias que ya existían y las medidas de fomento o promoción eran escasas.

Por otro lado, al momento de la aprobación de la R. 193 en 2002, en lo referido a la institucionalidad, el organismo más importante para las políticas públicas cooperativas era la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC). La existencia de la CHC ya marcaba una diferencia con lo que había sido la carencia de una institucionalidad especializada a lo largo de la mayor parte del siglo XX. La CHC se ubicaba en la OPP dependiente de la Presidencia de la República, aunque prácticamente carecía de recursos materiales y humanos. La trayectoria de la CHC puede caracterizarse como intermitente. Una vez terminado el gobierno de Lacalle Herrera en 1995, los integrantes renunciaron y el gobierno de Sanguinetti no renovó la representación ni del gobierno ni de las cooperativas. Recién en 2001, el presidente Batlle Ibáñez nombró una nueva composición de la CHC y, aunque continuó careciendo de recursos, fue dinamizada por nuevos liderazgos. Finalmente, en julio de 2005 el recién asumido gobierno de izquierda presidido por Tabaré Vázquez aprobó el Decreto 224/005 del 20 de julio de 2005 que amplió la integración, los cometidos y las competencias de la CHC. En esta etapa, la CHC contó con más recursos y cumplió un papel fundamental en el proceso legislativo de la aprobación de la Ley General de Cooperativas.

Con la aprobación de la Ley General de Cooperativas en 2008 se dio un salto en materia legislativa y en lo relativo a la institucionalidad para la promoción de las cooperativas. La Ley 18.407 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). 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).

La creación del INACOOOP generó un ámbito técnico, administrativo y financiero unificado para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado que permiten afirmar que se cerró la etapa de la institucionalidad diversificada y atomizada y se abrió un nuevo período de fomento del cooperativismo articulado y planificado. Esto significó un cambio radical en las políticas públicas de promoción del cooperativismo. A partir de entonces se encomienda al INACOOOP proponer, asesorar y ejecutar la política nacional de promoción del cooperativismo. Con el objetivo de promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país y está llamado a convertirse en el órgano rector de las políticas de promoción hacia el sector del cooperativismo.

La Ley 18.407 en su Título III establece claramente la división en lo relativo a la promoción de las cooperativas, por un lado, y lo atinente a su control, por otro. La ley establecía que el INACOOOP tendría competencias en materia de promoción y no de registro ni de supervisión. 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). También se discutió la ubicación del INACOOOP en el Estado. La ley establece que el INACOOOP tiene como referencia al MTSS (Artículo 186º), siendo la propuesta para la designación de autoridades dependiente del ministro de trabajo, quien a su vez es el responsable político frente al parlamento por la actuación de su directorio.

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. Es así que en el Artículo 194º se estableció un Directorio integrado por cinco miembros: “tres delegados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales actuará en calidad de Presidente y otro en calidad de Vicepresidente, y dos delegados del sector cooperativo”. También establece que “Los delegados representantes del sector cooperativo serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la CUDECOOP”.

Un tema importante para el funcionamiento del INACOOOP era el de los recursos (Artículo 202º). En la ley se estableció que los recursos provendrían de Rentas Generales y aportes de las propias cooperativas por lo que se

creaba la “prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa” (Artículo 204º).

La Ley 18.407 también preveía la institucionalidad respecto del registro y el control de las cooperativas. Esta institucionalidad fue regulada por el Decreto 198/012 aprobado en junio de 2012 que reglamentó aquellos aspectos no previstos por la ley o que requerían una ampliación.

En cuanto al registro de cooperativas, la Ley 18.407 estableció que se seguiría rigiendo por la Ley de Registros que unificó el sistema bajo la Dirección General de Registros. Las disposiciones referidas al control de las cooperativas se establecen en el Capítulo II del Control Estatal de las Cooperativas de la Ley 18.407. Como autoridad de control, el Artículo 211º dispone que la fiscalización de las cooperativas continuaría a cargo de la AIN, al tiempo que se unificaba el sistema de supervisión, perdiendo potestades las distintas reparticiones ministeriales sin perjuicio del contralor específico de cada rama de actividad (Gutiérrez, 2008: 213).

Las principales líneas de trabajo del INACOOOP en el período anterior a 2020, se pueden agrupar en dos categorías: i) el abordaje de aspectos legales y de control de las cooperativas, y ii) la articulación y coordinación institucional de las políticas públicas que incluye las coordinaciones con los ministerios y otros organismos públicos, con los gobiernos departamentales y el relacionamiento internacional.

En lo referido al *abordaje de los aspectos legales del cooperativismo*, las acciones más importantes se desarrollaron en relación con el Poder Legislativo a través de la Comisión Especial del Cooperativismo. Dos fueron los principales temas que se abordaron junto con la Comisión: la actualización de la Ley 18.407 y el marco jurídico de la economía social y solidaria. El primero correspondió a las modificaciones y actualizaciones de la Ley 18.407 que se veían como más urgentes. Tal como se mencionó anteriormente, se trabajó en la redacción del Decreto Reglamentario de la Ley 18.407 que se promulgó con el número 198/012. Posteriormente, se estudiaron las modificaciones más formales, consensuadas y urgentes de la Ley 18.407. La reforma de la Ley de Cooperativas fue sancionada por el parlamento como Ley 19.181 “Constitución y funcionamiento de las cooperativas” de diciembre de 2013.

El segundo gran tema fue la elaboración de un marco jurídico que contemplara a la economía social y solidaria. Uno de los cometidos del INACOOOP previsto en el Artículo 187º inciso M) de la Ley 18.407 es realizar propuestas sobre el alcance y regulación de la economía social y solidaria para favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción”. En 2014 se comenzó a trabajar en un anteproyecto de Ley de Economía

Social y Solidaria en coordinación con actores públicos, universitarios y representantes de las entidades interesadas buscando la generación de un amplio acuerdo para luego elevarlo al Parlamento (INACOOOP, 2015). Este proceso culminó en 2019 cuando el INACOOOP trabajó e informó al Parlamento sobre la Ley 19.848 de Economía Social y Solidaria. Normas para su promoción y desarrollo que finalmente fue aprobada en enero de 2020.

Respecto de la *coordinación y articulación de las políticas públicas*, la Ley General de Cooperativas mandata al INACOOOP, entre otras cosas a “Proponer políticas públicas y sectoriales y asesorar preceptivamente a los poderes públicos en la materia cooperativa” (Art. 187 inc. A). Cumpliendo con este mandato, el INACOOOP ha desarrollado múltiples coordinaciones, articulaciones, convenios y acuerdos de acciones concretas con organismos del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y ha desarrollado un activo relacionamiento internacional. Aunque, es necesario advertir, que se cumple la obligación de asesoramiento preceptivo del INACOOOP.

En la medida que distintos ministerios y organismos públicos ejecutan políticas públicas para las cooperativas, uno de los principales desafíos que ha tenido el INACOOOP es transversalizar esas políticas. La articulación y coordinación institucional incluyó dos políticas transversales: la política de género y las políticas de transformación productiva y competitividad empresarial. La primera se refleja en la participación del INACOOOP en el Consejo Nacional de Género. La segunda política transversal es la inclusión del INACOOOP en el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (SNTPyC): Transforma Uruguay.

Desde la aprobación de la Ley 18.407 y durante los primeros diez años del instituto, se generaron condiciones favorables para el desarrollo de las cooperativas, se promovió la educación cooperativa y se facilitó el acceso al financiamiento, finalmente, se alentó el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas.

Resultado de este nuevo marco de las políticas públicas, el cooperativismo creció y se diversificó. Esto permite reafirmar lo sostenido por Terra (2015 [1986]) cuando argumentaba la importancia del marco legal como una regularidad del proceso histórico del cooperativismo uruguayo. En el mismo sentido Terra argumentaba que el papel del Estado y las políticas públicas es fundamental para el desarrollo y ampliación de los espacios ocupados por la cooperación.

Esto también tiene relación con el tipo de interacciones entre Estado y movimiento cooperativo establecidas a partir del diseño institucional del INACOOOP. La creación del INACOOOP fortaleció la integración cooperativa

de la 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. 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 situación hace que la elaboración de las “Propuestas programáticas” (CUDECOOP, 2024) haya adquirido un sentido especial, en la medida en que el movimiento cooperativo forma parte de la política.

De la misma manera se puede observar el proceso de legitimación del instituto a partir de la construcción de una trama variada y diversa de relaciones institucionales con otros organismos públicos. El enfoque para la construcción de esta trama ha sido en todo momento de articulación para buscar sinergias y evitar esfuerzos aislados. En particular se puede destacar la trama construida en términos del relacionamiento con el Poder Legislativo, la interinstitucionalidad con ministerios y áreas específicas, la red territorial con los gobiernos y actores locales y la participación en la coordinación de las instituciones científicas tecnológicas y con el sistema educativo. Fruto de este trabajo el INACOOOP comenzó a ser visualizado como institución madura y como un socio estratégico de los organismos públicos.

4. Cambios y permanencias en las políticas públicas (2020-2024)

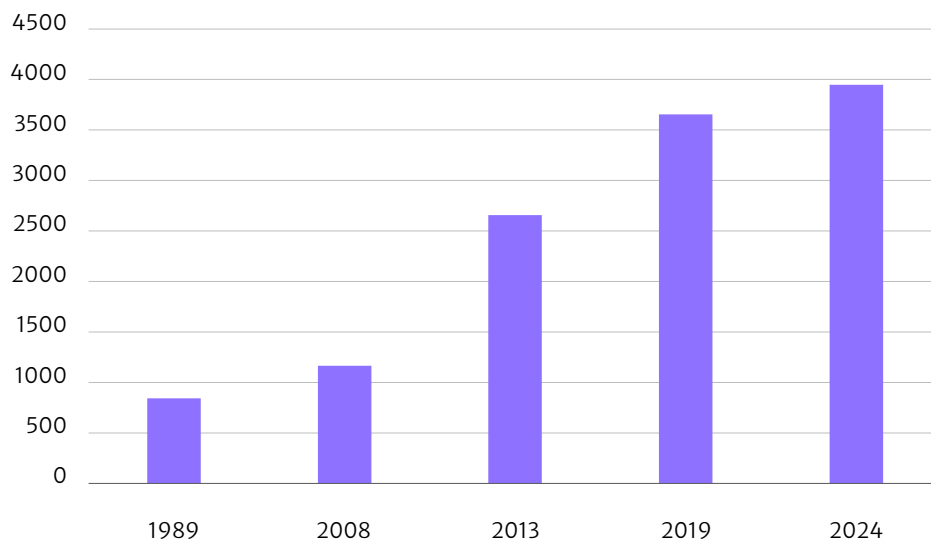
A. La evolución del sector cooperativo en el período 2020-2024

El 1º de marzo de 2020 asumió un nuevo gobierno encabezado por el Presidente Luis Lacalle Pou. Hasta ese momento, la actuación del INACOOOP había estado enmarcada en los gobiernos del Frente Amplio. Fue durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009) que se aprobó la Ley 18.407 y se instaló el INACOOOP. Durante los dos siguientes gobiernos del Frente Amplio (2010-2014 y 2015-2019) el INACOOOP se consolidó y creció. El cambio de gobierno supuso poner a prueba la continuidad de las políticas públicas para el cooperativismo. La nueva coalición gobernante incluyó a partidos que habían estado en la oposición y que en las elecciones de 2019 se transformaron

en gobierno para el período 2020-2024. A la situación de cambio de gobierno se le sumó la Emergencia Sanitaria declarada por la pandemia del Covid-19 en el mismo marzo. El cambio en las autoridades del INACOOOP recién se produjo en abril de 2020 por Decreto 121/020.

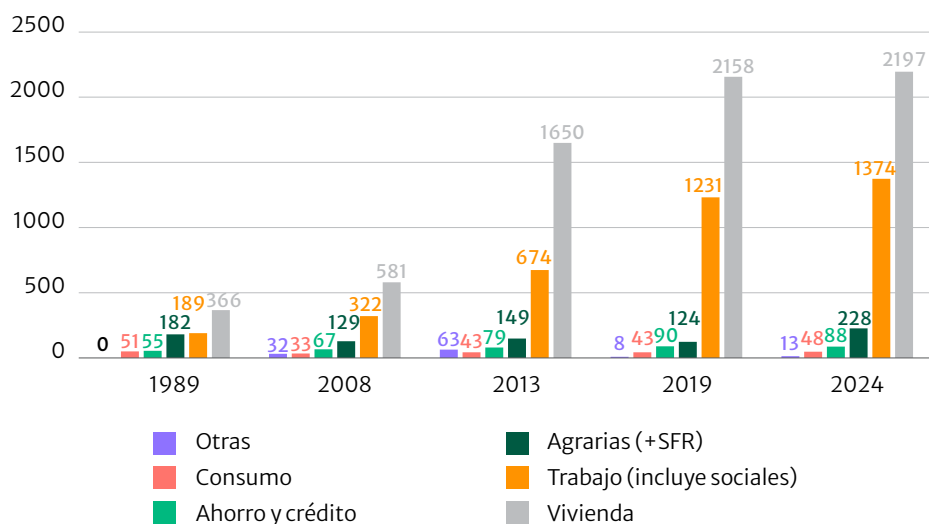
Las nuevas autoridades de INACOOOP manifestaron desde el primer momento su intención de dar continuidad a las líneas estratégicas desarrolladas por la anterior administración. Sin embargo, la continuidad en las políticas públicas no solo depende del INACOOOP sino también de otros actores gubernamentales como el INEFOP, para la continuidad del PROCOOP, o los diversos organismos públicos con convenios, para la continuidad de la contratación de cooperativas.

En términos de los resultados se pueden evaluarlos desde un punto de vista cuantitativo: cantidad de cooperativas y empleo en las cooperativas. Para comenzar, la evolución de la cantidad de cooperativas mantuvo el crecimiento que venía experimentando desde períodos anteriores. En los últimos años el trabajo de la Unidad de Información e Investigación permite observar la evolución de la cantidad de cooperativas registradas, aunque se carece de información de cuántas han cesado su actividad. Por otra parte, la información estadística anterior a la creación del INACOOOP proviene de dos censos cooperativos -1989 y 2008- que se realizaron con metodologías diferentes y no son comparables a la información registrada por INACOOOP. Aún con estas salvedades es posible mostrar el crecimiento en la cantidad de cooperativas registradas. En particular, en el período analizado 2019-2020, el crecimiento del total de cooperativas es de 8,05%. Las cooperativas pasan de 3.654 a 3,948, lo que muestra el mantenimiento del crecimiento de la cantidad de cooperativas desde la creación del INACOOOP. Aunque esto podría interpretarse como un enlentecimiento en el crecimiento, ya que para los seis años del período 2013-2019 el crecimiento fue de 37,5%.

Gráfico 1. Evolución del total de cooperativas (1989, 2008, 2013, 2019 y 2024)

Elaboración en base a: **1989**: Errandonea, A. y Supervielle, M. (1992): Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas. UDELAR-CUDECOOP, FCU, Montevideo; **2008**: INE (2010): Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008-2009); y **2013, 2019 y 2024**: datos proporcionados por la Unidad de Información e Investigación del INACOOP.

No obstante, si se observa la evolución de la cantidad de cooperativas por clase se encuentra que los mayores crecimientos para el periodo fueron entre las cooperativas de trabajo y las de vivienda, tendencia que se venía manifestando desde hace años atrás. En particular las cooperativas de vivienda explican más de la mitad de la cantidad de cooperativas (56%) y las de trabajo y sociales más de la tercera parte (35%). Sin embargo, se debe hacer notar que la cantidad de cooperativas sociales creció en un 8,8% y las de trabajo un 12,7% en el período analizado.

Gráfico 2. Evolución de cooperativas por clase (1989, 2008, 2013, 2019 y 2024)

Elaboración en base a: **1989**: Errandonea, A. y Supervielle, M. (1992): Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas. UDELAR-CUDECOOP, FCU, Montevideo; **2008**: INE (2010): Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008-2009); y **2013, 2017, 2019 y 2024**: datos proporcionados por la Unidad de Información e Investigación del INACOOOP.

El análisis de la evolución del empleo cooperativo se puede observar a partir de los informes anuales realizados por INACOOOP y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a partir de 2019. Estos trabajos muestran cómo evoluciona el empleo cooperativo tomando como insumo la información proporcionada por la Planilla de Trabajo Unificada (PTU) del Banco de Previsión Social (BPS) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para diciembre de cada año. Evidentemente, las cooperativas –a partir de 2020 incluye también las Sociedades de Fomento Rural (SFR)- con actividad en BPS son un número bastante inferior que el registrado por INACOOOP. Tomando en consideración estos datos, para el período 2019-2023 el empleo cooperativo creció un 23,06%, pasando de 22.880 a 28.155. Es posible realizar algunas anotaciones interesantes sobre la evolución del empleo cooperativo. En primer lugar, es que, en el período analizado, las cooperativas de trabajo y las sociales explican más de la mitad del empleo cooperativo, aunque ha pasado del 60% al 53%. Otro aspecto que se puede señalar durante los años de la pandemia 2020 y 2021, cuando el empleo en Uruguay cayó, en las cooperativas continuó creciendo.

Tabla 1. Evolución del empleo cooperativo (2019–2023)

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. % ocupados 2019–2023
Trabajo	9.063	9.471	9.270	9.843	10.495	15,80
Sociales	4.569	4.742	3.895	4.102	4.426	-3,13
Agrarias	3.772	3.668	3.822	3.736	3.871	2,62
Consumo	1.051	1.028	3.321	3.278	3.300	213,99
Artistas	1.592	1.659	1.874	2.291	2.806	76,26
Vivienda	1.577	1.475	1.351	1.512	1.626	3,11
AYC	1.187	1.173	1.166	1.150	1.144	-3,62
Seguros	69	66	78	85	86	24,64
SFR	-	365	371	405	401	9,86*
Total	22.880	23.647	25.148	26.402	28.155	23,06

Fuente: Elaborado con base en Astiazarán y Castiglia (2023). Notas: *Como en 2019 no se tomaron en cuenta las SFR, la variación es para el período 2020–2023.

Este crecimiento del empleo cooperativo durante la pandemia está relacionado con el importante aumento en la cantidad de empleo de las cooperativas de consumo -223,1% en la cantidad de personas empleadas. Esto se explica porque en el 2021, una empresa de asistencia médica se transformó en cooperativa de consumo (Astiazarán y Castiglia, 2022).

También es posible observar un importante el crecimiento en el empleo en las cooperativas de artistas en 2022. Esto se explica por la incorporación de una cooperativa de artistas que posee varias centenas de integrantes. Posiblemente, durante la pandemia el sector de artistas pudo constatar las ventajas de estar incluido en la seguridad social a través de las cooperativas.⁵

5 La realidad de las cooperativas de artistas es muy heterogénea, mientras tres cooperativas tienen menos de 20 personas registradas, las otras tres están compuestas por aproximadamente 300, 500 y 1.500 personas cada una (Astiazarán y Castiglia, 2023).

B. La evaluación de las políticas públicas (2020-2024)

Los cambios en las políticas públicas para el cooperativismo con la nueva administración se clasificaron en tres dimensiones: el marco legislativo, la institucionalidad y los programas y herramientas de promoción.

Los cambios en el marco legislativo

Durante el período analizado no se produjeron importantes modificaciones en la legislación cooperativa. Si hubo algunas continuidades, por ejemplo, la declaración por ley de la capital nacional del cooperativismo y los cambios se procesaron principalmente incluyéndolos en leyes presupuestales y rendiciones de cuentas.

En primer lugar, se dio continuidad con la declaración de Capital Nacional del Cooperativismo. Esta práctica surgió en el año 2013, cuando se declaró a Paysandú como capital nacional del cooperativismo por Ley 19.079. El proyecto para declarar a Paysandú como capital del cooperativismo fue presentado en 2011 por el diputado Miguel Otegui, representante por ese departamento. En la exposición de motivos se argumenta la profundidad histórica del cooperativismo sanducero y su difusión. El diputado buscaba reconocer la presencia del cooperativismo en Paysandú, en el marco del Año internacional de las Cooperativas declarado por Naciones Unidas para 2012. El trámite parlamentario duró más tiempo del esperado y la ley se promulgó en mayo de 2013. A partir de entonces se ha vuelto costumbre focalizar las actividades del cooperativismo en una ciudad y departamento cada año. En el período analizado las declaraciones correspondieron a la tabla que sigue a continuación.

Tabla 2. Capitales nacionales del cooperativismo (2020-2024)

Año	Capital	Ley
2020	Florida	19.867
2021	Mercedes	19.931
2022	Tacuarembó	20.020
2023	Melo	20.128
2024	Colonia	20.261

En el contexto de la pandemia, las cooperativas también fueron alcanzadas por algunas exoneraciones dispuestas por la legislación. Es el caso de la Ley 19.876 se extendió a las cooperativas de menor porte la exoneración de aportes personales y patronales. Asimismo, en el caso de la Ley 19.942 sobre Micro y pequeñas empresas, las cooperativas de trabajo y sociales también fueron alcanzadas por las medidas económicas para mitigar impacto de la pandemia originada por el virus Covid-19, en particular la exoneración del 50% (cincuenta por ciento) de los aportes jubilatorios patronales a la seguridad social devengados entre el 1° de enero de 2021 y el 30 de junio de 2021 (Art. 1).

Como ya se ha hecho costumbre en la dinámica legislativa uruguaya, durante el período se introdujeron modificaciones a la legislación cooperativa a través de leyes de presupuesto o rendiciones de cuentas.

La aprobación de la Ley 19.924 de Presupuesto Nacional (2020-2024) introdujo algunas modificaciones en la institucionalidad. En particular introduciendo cambios a las leyes 18.407 y 19.181 al autorizar a la AIN a flexibilizar los controles de acuerdo a las características y volumen de la operativa de las cooperativas (artículo 425). También pequeños cambios en la Ley 19.848 de Economía Social y Solidaria sobre la cuestión del control y el registro de las entidades (artículo 437). Asimismo, se introducen algunos cambios vinculados a la prohibición de contratación de empresas por parte de las cooperativas de vivienda (artículo 449) y su relación con los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) (artículos 443 y 444).

La Ley 19.996 de “Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2020”, aprobada en noviembre de 2021, introdujo algunos cambios a la legislación cooperativa.

Algunos de ellos refieren a fondos de educación y fondos de reserva. El primero es la modificación del Art. 76 de la Ley 18.407, sobre el Fondo de Educación y Capacitación Cooperativa. En el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia de *covid 19* y considerando las distintas acciones de solidaridad llevadas adelante por las cooperativas se incorpora a los posibles objetivos del Fondo de Educación y Capacitación “los proyectos o actividades de colaboración o ayuda a la comunidad, a los asociados, a sectores desfavorecidos de la sociedad o que estén afrontando crisis económicas, sanitarias o sociales y similares” (Art. 354). También, en el Artículo 355 se modifica el Artículo 70 de la Ley General de Cooperativas 18.407 que refiere al destino de los excedentes netos del ejercicio. Visto los cambios producidos con la pandemia se autoriza la utilización la creación de un fondo de reserva de los excedentes 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” (Art. 355).

También se modificó la Ley 19.837 de 2019 que había introducido la co-titularidad de las cooperativas de vivienda. El tema de la co-titularidad, si bien aparece como un reclamo compartido por la mayoría del cooperativismo, había generado mucha polémica en cuanto a su aplicación y no se había llegado a reglamentar. La Ley 19.996, atendiendo los reclamos por el respeto de la democracia cooperativa introduce en el Art. 119 de la Ley 18.407, la siguiente disposición: “Cuando en una cooperativa de vivienda coexistan socios titulares únicos del derecho a una vivienda con socios de titularidad compartida, el voto de los primeros se ponderará doble” (Art. 356). Esto permite contemplar los equilibrios democráticos de manera de no duplicar el voto de un núcleo cooperativo en desmedro de aquellos núcleos individuales.

Finalmente, la Ley de 19.996 de Rendición de Cuentas 2020, establece en su artículo 163 la posibilidad de que el Ministerio de Desarrollo Social o el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca realicen contratación de bienes y servicios a cooperativas consideradas como pequeñas empresas. Esta disposición será modificada por la Ley 20.245 de 2023, que en para eliminar el requisito establece que el MIDES y el MGAP podrán contratar “con cooperativas, asociaciones u organizaciones civiles, en todos los casos sin fines de lucro, en el marco de convenios o acuerdos específicos”.

Una de las modificaciones a la legislación cooperativa producida en el marco de la Rendición de Cuentas 2021 fue lo referido a las secciones cooperativas. Esta modificación tiene su origen en las secciones de consumo de las cooperativas agrarias que reclamaron poder seguir adelante con la actividad de la venta minorista. Es por eso que en la Ley 20.075 de Rendición de Cuentas 2021, se aprueba el artículo 309 que establece una modificación al artículo 91 de la Ley 18.407 que establecía que una sección no podía superar el 20% del total del volumen de negocios y todas las secciones el 50%. La modificación establece que “El volumen de operaciones de una sección o de todas las secciones en forma conjunta, en ningún caso podrán superar el 60% (sesenta por ciento) del volumen total de operaciones de la cooperativa (Art. 309).

Nuevamente en la Ley 20.212 de Rendición de Cuentas 2022, se introduce una modificación en el artículo 212 de la Ley 18.407. El Art. 196 establece que en caso de intervención judicial será de cargo de la cooperativa “la cobertura de todo gasto u honorarios que corresponda abonar a los veedores o interventores con facultades específicas, interventores administradores o

intervención con desplazamiento de autoridades, así como liquidadores o comisión liquidadora en caso de disolución”.

Entre los cambios de la legislación cooperativa, también se pueden mencionar algunas leyes que no estaban dirigidas a las cooperativas pero que las alcanzan. Es el ejemplo de la Ley 19.973 de “Regulación de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada, de los jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años y personas con discapacidad”. En los beneficios establecidos quedan incluidas las cooperativas “tanto a contratados como a la incorporación de socios trabajadores”.

Los cambios en la institucionalidad

La institucionalidad del INACOOOP no sufrió demasiadas transformaciones en el período analizado. Se mantuvo la dinámica de representación del Poder Ejecutivo que designó como presidente a Martín Fernández Aizcorbe, quien en los períodos anteriores había participado como diputado del Partido Nacional en la Comisión Especial de Cooperativismo del Parlamento Nacional. Como Vicepresidente se designó a Andrés Carrasco quien también había sido diputado por el Partido Independiente y Juan Amaro, perteneciente al Partido Colorado. Los alternos respectivos fueron Ignacio Cuenca, Juan Pablo Dall’Orso y Daniel Pisani, respectivamente. Por el movimiento cooperativo fueron designados los propuestos por CUDECOOP: Julio Valdez, perteneciente al sector de cooperativas de consumo y Washington Collazo, del sector de cooperativas de Vivienda. Los alternos de los directores sociales fueron Alejandro Castiglia y Gustavo Cardozo, ambos del sector de ahorro y crédito. En tanto para el FONDES-INACOOOP fueron designados Enrique Romero, de las cooperativas de producción, propuesto por CUDECOOP y Carlos Aulet de la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ANERT), propuesto por el PIT-CNT.

Algunos de los cambios propuestos por la consultoría de CINTERFOR/OIT realizada en el período anterior se concretaron en este período. Por ejemplo, la implementación del área de Gestión Humana, la revisión de procedimientos y actualización del manual que los integra, teniendo como soporte el software de gestión COOPERBIT y la incorporación de la Unidad de Auditoría Interna. Una auditoría realizada a INACOOOP por la Auditoría Interna de la Nación a poco de asumir el nuevo gobierno arrojó resultados que, aunque no parecen como

inquietantes señalaban algunos debilidades en los controles⁶. Se pretende reforzar los controles y el protagonismo del INACOOOP en la gestión de los fondos de los convenios.

También se continuó con la gestión de los convenios con el Estado. Se dio continuidad al convenio más importante con la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) para la contratación de cooperativas que brindan servicio de para la vigilancia y custodia de áreas públicas de la ciudad (parques y plazas), para la limpieza y el mantenimiento de espacios verdes y otras tareas de acondicionamiento urbano. También se continuó con el convenio con UTE para la regularización de instalaciones eléctricas en viviendas con vulnerabilidad socioeconómica por parte de cooperativas. También se firmaron nuevos convenios con la Obra Sanitarias del Estado (OSE), la Dirección Nacional del Liberado, la Intendencia Departamental de Florida (IDF); aunque no todos llegaron a implementarse.

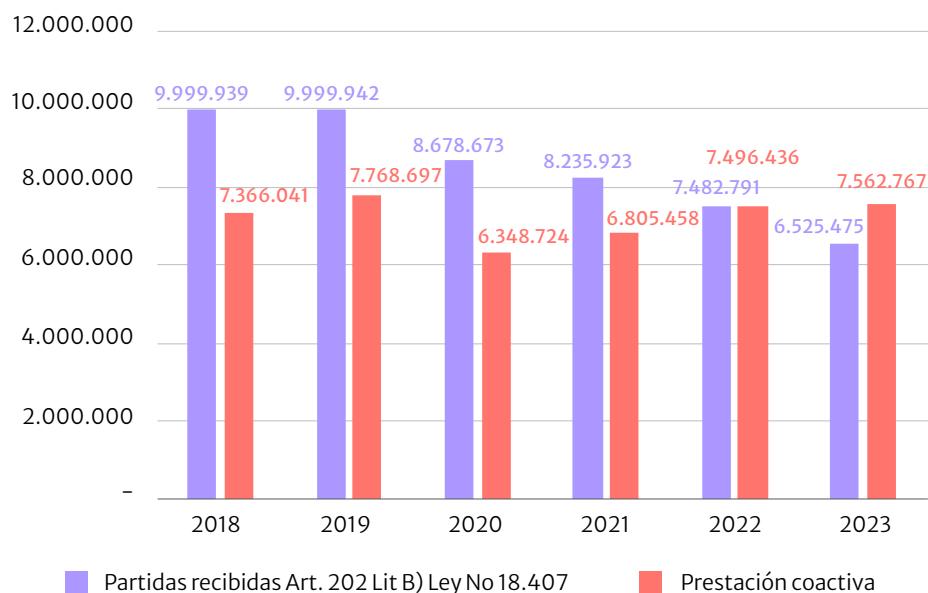
Pero el cambio más importante se produjo por el convenio con el MIDES. Por medio de un acuerdo entre DINESIL e INACOOOP, se estableció que el MIDES tuviera a su cargo el registro y control de las cooperativas sociales y el instituto hiciera la promoción.⁷ También con el MIDES se ejecutó el convenio para la ejecución del Programa Uruguay Clasifica que tuvo como objetivo acompañar el fortalecimiento de las cooperativas de clasificadores del interior del país y apoyar el proceso de cooperativización de los grupos de clasificadores de Montevideo en el marco de la Ley de Envases.

En términos institucionales, también hay que señalar que las políticas públicas hacia las cooperativas sufrieron recortes presupuestales. Estos recortes se produjeron en todo el Estado e INACOOOP no fue la excepción. Tal como se observa a continuación, el aporte de Rentas Generales disminuyó a lo largo de todo el período. Para empezar, en el primer año de gobierno se aprobó el Decreto 90/020 que limitaba la ejecución presupuestal al 85%. A continuación, por Ley de Presupuesto Nacional se pesificó el aporte de Rentas Generales que había sido fijado por la Ley 18.407 en Unidades Indexadas, con la consecuente desvalorización de la partida. Para el año 2023, el aporte del Poder Ejecutivo se redujo al 65% de lo aportado por el período anterior.

6 Ver al respecto AIN-MEF. (2020). Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP). Informe de Auditoría. Montevideo, Recuperado de http://www.ain.gub.uy/Publicaciones_2020/2020_%20PDPNE_InstitutoNacionaldelCooperativismo.pdf.

7 Este punto se desarrolla en el capítulo dedicado a las cooperativas sociales.

Gráfico 1. Evolución de los ingresos INACOOOP por aportes del P.E. y prestación coactiva (2018-2022) (en U.I.)

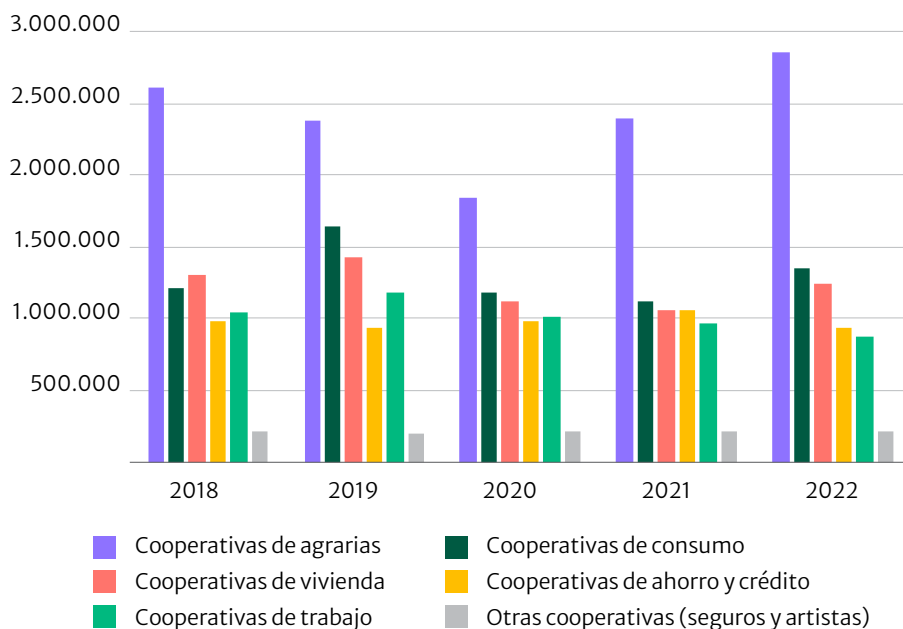


Fuente: Estados Financieros de INACOOOP. Disponibles en <https://www.inacoop.org.uy/transparencia>

Por su parte, al analizar los últimos años de aporte de cada modalidad a la prestación coactiva se observa la importancia del aporte de las cooperativas agrarias y, en segundo lugar, las cooperativas de vivienda y de trabajo. Las cooperativas agrarias aportan la tercera parte del total, esto obedece al peso económico de las mismas, destacándose algunas cooperativas de gran tamaño porque son apenas el 6% del total de cooperativas. En cambio, en el caso de las cooperativas de vivienda es exactamente a la inversa, si bien se trata de cooperativas con escaso peso económico, representan más de la mitad del total de cooperativas (56%). Las cooperativas de trabajo están en el entorno de la cuarta parte del total y aportan entre el 15 y el 20% de la prestación coactiva.

Es interesante también analizar el peso de la prestación coactiva respecto de los aportes del gobierno. En el gráfico que se presenta a continuación se observa que el aporte del gobierno central ha caído en los últimos años en tanto la prestación coactiva ha aumentado y ha superado el aporte de rentas generales.

**Gráfico 2. Aporte de prestación coactiva por modalidad (2018-2023)
(en U.I.)**



Fuente: Estados Financieros de INACOOOP. Disponibles en <https://www.inacoop.org.uy/transparencia>.

Este incremento de la prestación coactiva tanto en términos absolutos como relativos no hace más que legitimar la responsabilidad compartida del movimiento cooperativo con el INACOOOP en la co-construcción de las políticas públicas. Aún más cuando se observa que desde 2022 el aporte por prestación coactiva superó lo aportado por el Poder Ejecutivo.

Los cambios en los programas y herramientas de promoción

Durante esta gestión se dio continuidad a los principales programas del Instituto. Entre otros se dio continuidad al programa INCUBACOOOP, en convenio con CUDECOOP y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) para impulsar el surgimiento de cooperativas en sectores estratégicos de la economía. También se dio continuidad al programa Más Valor Cooperativo para que las cooperativas evalúen sus prácticas e incorporen herramientas para mejorar su gestión. Este programa se ejecuta en convenio con la Agencia de Desarrollo (ANDE), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) y CUDECOOP. También

se ha dado continuidad a la política de Género del INACOOOP. Entre otras acciones se llevó adelante la segunda fase de la consultoría “Asistencia técnica para la incorporación de la perspectiva de género en el cooperativismo” (ONU MUJERES. PROGRAMA GANAR GANAR -INMUJERES- INACOOOP). Así como la participación de INACOOOP en el Consejo Nacional de Género presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y en los Encuentros Nacionales de Género convocados por CUDECOOP.

También se dio continuidad al Programa de Fortalecimiento Gremial con CUDECOOP y las federaciones socias con el objetivo de favorecer el fortalecimiento institucional y el desarrollo de acciones territoriales. Asimismo, se dio continuidad al Sistema Integrado de Cooperativismo de Consumo (SÍCOOP), en conjunto INACOOOP y CUDECOOP, y con el liderazgo de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC) pero que pretende ser un sistema de intercooperación para todo el movimiento cooperativo.

En términos de los programas de Educación y Formación cooperativa se dio continuidad a una serie de programas que se venían llevando adelante. En la educación formal se continuó con el Curso-Taller sobre cooperación y cooperativismo en el marco del Consejo de Formación en Educación (CFE), la participación en el Diploma “Economía y Gestión para la Inclusión” de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA)/Universidad de la República y el dictado del curso “Aproximación a los emprendimientos cooperativos” realizado en el marco de la Universidad Tecnológica (UTEC) y en convenio con la Asociación pro-Fundación para las Ciencias Sociales (APFCS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

En educación también se desarrolló un espacio para intercambio con las Comisiones de Formación e Integración Cooperativa (CEFIC), el Programa de Cooperativismo en el Aula (PAECEF) y los Encuentros de Educación Cooperativa.

Una mención especial merece el Programa PROCOOP. Este programa se desarrolla desde el 2016 cuando se firmó el convenio entre INACOOOP e INEFOP, y como socio estratégico CUDECOOP, para desarrollar formación en el sector de la economía social. El convenio fue renovado en 2019 y 2021. En 2022 hubo un cambio en el convenio puesto que se pasó a un Contrato de cofinanciamiento en el marco del Programa “Respuestas Innovadoras a Desafíos Estratégicos” (RIDE) N° 1147. En julio de 2023 se firmó un contrato de transición para pasar a trabajar en el marco del llamado a Escaladas de Respuestas a Desafíos Estratégicos (ERDE). Finalmente, en noviembre de 2023 se firma un convenio para la ejecución del PROCOOP en el marco del ERDE por el período 2024-julio 2025. Como se podrá observar, si bien se dio continuidad al PROCOOP, este tuvo que pasar por diversos filtros y competir

en el marco de otros proyectos tanto del sector empresarial como sindical, complejizando el acceso de las cooperativas a los fondos del INEFOP. A esto se suma la disminución del presupuesto asignado al PROCOOP.

El cambio más importante en los programas del instituto, se refiere a los procesos de descentralización y desarrollo territorial. La nueva administración de INACOOOP consideró que falta presencia en el interior del país. Al decir de su presidente: “Falta desarrollo territorial más allá del área metropolitana que es algo que adolece el Estado en su conjunto, el acceso a las herramientas en el interior del país cuesta mucho más que en el área metropolitana”⁸. Fue la intención del directorio durante este período mejorar el relacionamiento con los gobiernos departamentales y municipios como forma de generar interinstitucionalidad que le permita llegar al territorio. Esto ha llevado a profundizar los convenios con las intendencias y priorizar el Programa de Presencia Territorial, “para achicar la distancia de los emprendimientos cooperativos en función de su ubicación geográfica” (Memoria INACOOOP, 2020: 66). En 2020 se incorporó la Región Litoral Norte (Artigas, Salto y Paysandú) y en 2021 se incorporaron 2 nuevas regiones, dividiéndose los servicios de la anterior región metropolitana a Canelones y Montevideo e incorporándose la región Suroeste (San José y Colonia). Completando la presencia en los 19 departamentos.

C. Consideraciones sobre las propuestas programáticas de CUDECOOP

Otra manera de analizar las políticas públicas del período es interesante abordar las propuestas de CUDECOOP (2024) en sus “Propuestas programáticas”. En este documento se hace una evaluación de las diferentes propuestas de CUDECOOP y sus implicancias en términos políticos y presupuestales. A continuación, se repasan los puntos propuestos por CUDECOOP (2024) y se adelantan algunas consideraciones fundadas en el estudio realizado.

Mirada estratégica y sistémica del desarrollo cooperativo

El primer punto refiere a “Una política pública más coordinada”, en este aspecto aparece como necesario jerarquizar al INACOOOP como referente

8 Entrevista con Martín Fernández Aizcorbe, presidente de INACOOOP, 7 de octubre de 2020.

e institución responsable del asesoramiento preceptivo para las políticas públicas. Esto requiere un fuerte impulso y respaldo desde el MTSS. En este sentido se podrían instrumentar algunas propuestas de bajo costo presupuestal y político y con alto contenido simbólico que atienden las demandas de CUDECOOP. A saber: crear Gabinete de la Economía Social, integrar el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT). Existe otra propuesta que requieren mayor consenso político, en particular con los sindicatos y cámaras empresariales, pero de bajo costo presupuestal como dotar de voto a la Economía Social en el Directorio de INEFOP. Otras propuestas que requiere mayor compromiso presupuestal, pero de bajo costo político son la creación de unidades especializadas en ministerios y reparticiones públicas y la formación de funcionarios públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). La política de formación de funcionarios públicos puede ser llevada adelante por INACOOOP en alianza con CEPAL o UNTFSSE de Naciones Unidas.

El siguiente tema que tiene fuertes implicancias políticas pero el mayor problema es el presupuestal es la *profundización del Acto Cooperativo*, por lo que se debería plantear como un proceso gradual donde se coordina con la OPP y el MEF para cubrir la renuncia fiscal.

En tercer lugar, se plantea la *mayor participación económica de las cooperativas*. Esto depende mayoritariamente del movimiento cooperativo. Desde la política pública se pueden proponer medidas de apoyo y fomento. Algunas implican un esfuerzo presupuestal extra, pero otras es simplemente poner al servicio del cooperativismo instrumentos de política pública ya existentes (ANDE, MIEM, INEFOP, etc.) para asegurar asistencia técnica y financiamiento, básicamente.

El siguiente aspecto refiere a las temáticas de *territorio, género y generaciones*. En estas temáticas se pueden instrumentar desde INACOOOP políticas transversales. Para ello se debería fortalecer la capacidad de la institución para poder llevarlas adelante. Hay algunos temas especiales como la co-titularidad de las cooperativas de vivienda que requieren un análisis jurídico más en profundidad.

Instrumentos de política para el desarrollo cooperativo en el próximo quinquenio

El primer aspecto en este punto refiere al *financiamiento*, esto implica el trabajo conjunto con organismos públicos para canalizar el financiamiento y permitir acceder a algunas herramientas de política pública. Se plantean

como necesarios algunos cambios en el FONDES-INACOOOP de manera de permitir el financiamiento de algunos sectores y el acceso a instrumentos de promoción de inversiones.

El siguiente aspecto refiere a la temática de las *compras públicas*. En este caso se podrían equiparar a algunas iniciativas de compras públicas dirigidas a la producción familiar. También se podrían reeditar algunos Programas –como los desarrollados por el INR y las cooperativas– que han sido esquemas de ganar-ganar. En este ítem se podrían incluir las políticas de convenios de las cooperativas con los organismos públicos (UTE, ASSE, OSE, etc.) con un programa integral con voluntad política no solo de abaratar costos sino de promover al cooperativismo. Esto implica que los organismos destinen recursos tanto a la provisión de servicios como al fortalecimiento de las cooperativas. El caso del convenio del INACOOOP con la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) para la contratación de cooperativas podría ser ejemplo de un convenio que va más allá de la prestación de un servicio.

El tercer punto refiere a la *promoción activa de la intercooperación*, en este caso, claramente la iniciativa depende más que nada de la capacidad de organización del movimiento cooperativo. No obstante, la política pública puede acompañar y apoyar algunas iniciativas al estilo del SICOOP.

En cuarto lugar, se plantea la necesidad de un *Sistema integrado de información* del sector. Esto no parece requerir mayores compromisos presupuestales si directivas claras en los organismos para que esto se concrete (BCU, INE, DGI, BPS, Dirección General de Registro). Se han desarrollado algunas iniciativas lideradas por la Unidad de Información y Estadística y se puede continuar el trabajo con la CEPAL. También sería importante avanzar en relación a la información sobre otras organizaciones de la Economía Social y Solidaria que presenta mayores dificultades para su registro estadístico.

En quinto lugar, se plantea la *promoción de la innovación*. Esta es una línea de trabajo que implica recursos pero que puede tener efectos multiplicadores muy rápidos. Es necesario comprometer recursos y potenciar algunas líneas de trabajo que se han mostrado muy valiosas como INCUBACOOOP, por ejemplo.

Uno de los puntos que se repite en las propuestas programáticas a lo largo de casi todas las elecciones refiere a la *adecuación y simplificación del sistema de registro, seguimiento y control*. Esto puede ser un gesto muy significativo para equiparar a las cooperativas a otro tipo de empresas que obtienen la personería jurídica muy rápidamente. Además, no implica gasto permanente. Se debe digitalizar y agilizar el registro y potenciar la Auditoría

Interna de la Nación. Se podría hacer con un proyecto de cooperación internacional que deje capacidades instaladas.

También en el capítulo de instrumentos de políticas públicas se insiste en el *Acto cooperativo* que, como se mencionó anteriormente implica fuertes compromisos presupuestales y que ameritarían negociar la renuncia fiscal.

Finalmente, se introduce el tema de *Educación*. En este caso implica compromisos explícitos de las autoridades de la educación y volcar recursos a los programas educativos, tanto de la ANEP como de la UDELAR. Estos programas pueden formar parte de alianzas entre estos organismos e INACOOOP con financiamiento compartido.

Finalmente se presenta un mapa de los *principales reclamos por clase cooperativa* que repasamos a continuación. En primer lugar, una aclaración, las cooperativas agrarias se desligaron de la propuesta general e hicieron su propia propuesta, muy atada a los intereses del sector agrario. Por su parte, las cooperativas de vivienda requieren mayores fondos y algunos instrumentos de políticas específicos (viviendas deshabitadas, compra de terrenos, mantenimiento y mejoras de cooperativas más antiguas, etc.) que bien se podrían articular con INACOOOP. Las cooperativas de crédito requieren el reconocimiento de la especificidad por parte de la regulación financiera. También cambios en el sistema de supervisión y control (por ejemplo, no duplicación). En tanto, las cooperativas de consumo requieren profundizar el SiCOOP como herramienta de financiamiento. También se deben apoyar propuesta de intercooperación que les permitan renovar el modelo de negocios (como por ejemplo entrar en el *e-commerce*). Finalmente, las cooperativas de trabajo requieren el reconocimiento de la figura del socio-trabajador en los organismos públicos, la legislación y los convenios colectivos. También importa el tema de las compras públicas y los convenios con organismos públicos.

Por último, se presentan algunas consideraciones a tener en cuenta por el gobierno entrante. En primer lugar, aparece como razonable que las futuras autoridades del INACOOOP sean personas idóneas y con conocimiento del sector cooperativo. Desde el movimiento cooperativo se ve con preocupación que el INACOOOP se convierta en plataforma para proyectos político personales.

Otros de los temas controversiales de este período ha sido la línea de convenios de cooperativas sociales con organismos públicos. En algunos casos ha habido problemas con las cooperativas sociales y su movilización política partidaria en algunos organismos (han existido algunas denuncias en el caso de OSE) y en algunos departamentos (Rocha, Tacuarembó, Florida,

etc.). La intermediación de INACOOOP permite dotar de transparencia a los convenios y de apoyo a las cooperativas.

Otro tema que ha sido criticado en este período es el manejo discrecional de las carteras de tierras de las intendencias. En particular, desde el oficialismo se ha señalado el posible manejo clientelar de algunas intendencias (en particular la Intendencia Departamental de Salto). La política de cartera de tierras es uno de los instrumentos más poderosos de promoción del cooperativismo de vivienda por lo que debe ser cuidado y promovido. La co-gestión de las carteras de tierras entre las intendencias, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y las federaciones.

Otro tema que fue controversial en este período de gobierno fue el rol de las delegaciones del movimiento cooperativo en la política pública. Las auditorías que se realizaron al comienzo del período de gobierno cuestionaron la participación de los delegados sociales en la política pública en los siguientes términos “de la evaluación realizada se concluye que no se constató la debida oposición de intereses en la integración de la Comisión de Seguimiento” (AIN-MEF, 2022: 2). Esto significa un cuestionamiento directo a la participación de la sociedad civil organizada en la co-construcción de las políticas públicas. El modelo establecido en la Ley 18.407 va exactamente en sentido contrario: buscar y promover la participación del movimiento cooperativo en la política pública.

Otro de los cambios evidenciados en este período refiere a la política de descentralización en los gobiernos departamentales. Considerando los antecedentes históricos de uso clientelar de las herramientas de política pública por los gobiernos subnacionales esto puede ser evitado dotando de mayor institucionalidad a los agentes territoriales (por ejemplo, a través del Congreso de Intendentes).

Finalmente, quedó sin implementar la Ley 19. 848 de Economía Social y Solidaria. No se ha podido reglamentar la ley votada en diciembre de 2019. Existen resistencias dentro del movimiento cooperativo y también la falta de voluntad de algunas de las organizaciones de la ESyS para la aplicación de la Ley. Si bien desde las autoridades del INACOOOP se ha buscado cumplir con los cometidos legales no ha resultado fácil acercar a algunas de las organizaciones de la ESyS a la política pública.

D. A modo de conclusión

La primera constatación que se puede hacer es que en líneas generales se dio continuidad a las políticas públicas del período anterior. Podemos sostener que esta continuidad se relaciona directamente con dos factores. El primero factor es el marco normativo y la institucionalidad pública creada por la Ley 18.407. Un marco normativo coherente y acorde a la especificidad cooperativa y un INACOOOP maduro y reconocido por el resto de las reparticiones estatales aseguran la continuidad de las políticas públicas. A esto se suma, la participación en la dirección del INACOOOP de un movimiento cooperativo que durante estos años se ha consolidado constituyéndose en un socio estratégico del instituto. La experiencia del modelo de gestión mixta de INACOOOP muestra que los resultados de las políticas públicas mejoran cuando el movimiento cooperativo está fuerte y organizado.

En segundo lugar, se puede sostener que los principales cambios estuvieron relacionados con las restricciones presupuestales del período y la reducción de los aportes del Poder Ejecutivo al INACOOOP. Esto fue posible de ser sobrellevado en base a la política de convenios, en particular el convenio con MIDES que implicó un aumento del trabajo de INACOOOP en territorio. A su vez, esto permitió el segundo cambio del período relacionado con la expansión del Programa de Presencia Territorial. Esto implicó la presencia de referentes en el territorio que atendían tanto a las cooperativas sociales como a otro tipo de cooperativas. Asimismo, esta expansión territorial se hizo en convenio con las administraciones departamentales, y esto también es reflejo de la impronta del gobierno del período que participaba en el gobierno de 16 departamentos.

Finalmente, señalar que el cambio de gobierno en el período 2020—2024 significó una verdadera prueba de stress para las políticas públicas luego de 15 años de gobierno de una fuerza política que había dirigido toda la primera etapa de lanzamiento y consolidación del INACOOOP.

5. Referencias bibliográficas y fuentes

AIN-MEF Auditoría Interna de la Nación – Ministerio de Economía y Finanzas (2022). “INSTITUTO NACIONAL DEL COOPERATIVISMO (INACOOP). Informe de Auditoría (Actuación de seguimiento). Montevideo, diciembre 2022. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/auditoria-seguimiento-inacoop-instituto-nacional-del-cooperativismo>

CAETANO, G., y MARTÍ, J.P. (2019). *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo.* Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.

CEPAL, N. (2022). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad.* CEPAL.

CUDECOOP (2024). *Propuestas programáticas.* Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

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.

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 - CUDECOOP.

INACOOP. (2015). Memoria del ejercicio 2014 de INACOOP Recuperado de https://1325db5c-e15e-4aa7-966f-497b963c5be3.filesusr.com/ugd/356d79_4a6fffc35e394e89b49ae01d33311292.pdf.

LAMENZA, A. S. (2012, 3, 4 y 5 de setiembre de 2012). Marco normativo vigente: decreto reglamentario de la Ley General de Cooperativas. Presentado en el 3er Encuentro Nacional de Cooperativas. Documentos y exposiciones. Impulsando la Economía Social, una agenda renovada, Montevideo.

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. *Tesis de 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 (Nº 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.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2022). “Recomendación del Consejo sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social”. Instrumentos Jurídicos de la OCDE. Disponible en <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/9fb3ff40-8e07-42d9-9b23-c6973bb506dd.pdf>

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2023a). “Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible”. Resolución 77/281 aprobada por la Asamblea General el 18 de abril de 2023. 77º periodo de Sesiones. Disponible en https://unsse.org/wp-content/uploads/2023/05/A_RES_77_281-ES.pdf

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2023b). “Las cooperativas en el desarrollo social” Resolución 78/175 aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2023. 77º periodo de Sesiones. Disponible en <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/78/175&Lang=S>

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2024). “Año Internacional de las Cooperativas (2025)”. Resolución 78/289 aprobada por la Asamblea General el 19 de junio de 2024. 78º periodo de Sesiones. Disponible en https://digitallibrary.un.org/record/4053387/files/A_RES_78_289-ES.pdf?ln=es

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022). *Actas - Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

- REYES, S. (2009).** Antecedentes y contenidos de la Ley general de Cooperativas Nº 18.407. Neticoop. 1 de setiembre de 2011. Recuperado de <http://www.neticoop.org.uy/article2513.html>
- 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).
- REYES, S., LAMENZA, A., GUTIÉRREZ, D., y MACHADO, J. (2011).** *Derecho Cooperativo Uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- RIPPE, S. (1987).** *Los problemas jurídicos de las cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- TERRA, J.P. (2015 [1986]).** *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- UE - Unión Europea (2021).** “Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Bruselas, 9.12.2021 COM(2021) 778 final. Disponible en https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12743-EU-action-plan-for-social-economy_en
- UE - Unión Europea (2023).** “Recomendación del Consejo de 27 de noviembre de 2023, sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social”. OJ C, C/2023/1344, 29.11.2023, Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1344/oj>

6. Anexos

Entrevistas realizadas

- Andrés Carrasco, Vicepresidente de INACOOOP
- Washington Collazo, Director de INACOOOP en representación de CUDECOOP
- Claudia de Lisio, directora de planificación y desarrollo territorial de INACOOOP
- Martín Fernández Aizcorbe, Presidente de INACOOOP
- Danilo Gutiérrez, Director Ejecutivo de INACOOOP
- Alicia Maneiro, Presidenta de CUDECOOP e integrante del Directorio de INEFOP

2.

Políticas públicas y evolución del empleo en las cooperativas de consumo uruguayas

2020-2024



1. Introducción

El presente trabajo se enmarca en el Proyecto Literal Ñ 2024; financiado por INEFOP y bajo la ejecución de Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) y el Instituto Juan Pablo Terra.

En este trabajo se analizan las cooperativas de consumo en Uruguay para dar cuenta de los dos primeros objetivos relacionados con la negociación colectiva propuestos en el Proyecto Literal Ñ 2024: i) Evaluar los cambios en las políticas públicas de promoción cooperativas de consumo y ii) Valorar la evolución del empleo en las cooperativas de consumo.

Para dar cuenta de estos objetivos, se propusieron las siguientes preguntas orientadoras del trabajo:

1. ¿cuáles fueron los cambios y las permanencias en las políticas públicas y programas en el actual período de gobierno respecto de los anteriores? Se espera recoger las políticas y programas dirigidos al cooperativismo de Consumo en este periodo de gobierno.
2. ¿Cómo ha evolucionado el empleo en las cooperativas de consumo en el último periodo de gobierno? Se buscará evidenciar la evolución del empleo en los últimos cuatro años en las cooperativas de consumo.
3. ¿Qué elementos se destacan en las negociaciones de los consejos de salarios? A partir de esta pregunta se busca visualizar la evolución de las negociaciones en los consejos de salarios en los últimos cuatro años.

En cuanto a la metodología de trabajo se realizaron 10 entrevistas a referentes de la FUCC y un *Focus Group*, del cual participaron actores pertenecientes a cooperativas socias de la federación.

9 Lic. en Sociología. Promotora territorial de CUDECOOP para el Departamento de Colonia. Correo electrónico: b.degiacom@gmail.com

CAPÍTULO 2

Se entrevistaron referentes de las siguientes cooperativas que representan el 70% de las cooperativas pertenecientes a la FUCC.

- Cooperativa Bancaria
- Cooperativa Club ANCAP (CCA)
- Cooperativa Consumo Club Empleados ANCAP (COCCEA)
- Cooperativa Magisterial (COMAG)
- Cooperativa Municipal
- Cooperativa de Paysandú (COPERPAY)
- Cooperativa Salteña de Consumo (COSALCO)
- Cooperativa del transporte (COTRANS)
- CUTEANTEL (Cooperativa UTE-ANTEL)
- Cooperativa de Consumo de la Salud Pública (COSAP)

Abarcando al 70% de las cooperativas pertenecientes a la FUCC.

A su vez se trabajó con información secundaria brindada por la propia federación y con las resoluciones de los consejos de salarios publicados en la página web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Finalmente, para sistematizar los datos sobre empleo en las cooperativas de consumo se utilizaron los Informes de Empleo anuales 2020-2024, desarrollados por el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

A continuación, se presentan los resultados de la investigación, estructurados en tres apartados. En primer lugar, se presentan los antecedentes más relevantes para ubicar al cooperativismo de consumo entre las cooperativas de usuarios uruguayas. En segundo lugar, se analiza la situación de las políticas públicas para el cooperativismo de consumo en particular en el período 2020-2024 y, en el tercer apartado, se evalúa la evolución del empleo y las condiciones de trabajo en las cooperativas en el mismo período. Finalmente, se presenta una sección final a modo de conclusión en la cual se sintetizan los principales resultados del trabajo realizado.

2. Antecedentes del cooperativismo de consumo

La Ley General de Cooperativas de 2008 define a las cooperativas de consumo como “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” (Artículo 106º de la Ley N° 18.407). Más allá de la definición legal, comúnmente se considera a las cooperativas de consumo como asociaciones que tienen por finalidad proveer de bienes de consumo a los asociados de manera de satisfacer sus necesidades mediante la compra y el suministro en conjunto (Arbulo y Martí, 2023).

Las primeras cooperativas en Uruguay de Consumo datan de inicios del S. XX, surgiendo en la primera mitad del mismo siglo casi todas las grandes cooperativas que perduran hasta hoy (Caetano y Martí, 2019). En su origen comercializaban especialmente alimentos, luego incorporaron otros productos de consumo básico como indumentaria y equipamiento del hogar, así como servicios varios (médicos, odontológicos, fúnebres y panteones sociales, préstamos de libros escolares y liceales, colonias de vacaciones, etcétera) (Caetano y Martí, 2019).

Un pilar clave del desarrollo de las cooperativas de consumo fue la venta a crédito, la cual se vio fortalecida por la posibilidad de retención sobre los salarios, aspecto que brinda seguridad al crédito otorgado por la cooperativa. A su vez, las mismas complementan su financiamiento con el aporte mensual de los socios, el cual permite respaldar los créditos y las inversiones de las cooperativas (Caetano y Martí, 2019). El modelo de las cooperativas de consumo basado en los aportes de la membresía, la retención de haberes y el crédito para el consumo son características estructurales del sistema que se consolidaron en su más de un siglo de existencia y perduran hasta la actualidad (Arbulo y Martí, 2023).

Las cooperativas de consumo han diversificado paulatinamente su fuente de membresías, abriendo la posibilidad de ser socio al público en general. El vínculo con las empresas que les dieron origen a través de sus sindicatos dejó de ser un elemento fundamental en la construcción de la gestión actual, lo cual derivó en una menor vinculación con los sindicatos de origen de socios y socias (Arbulo y Martí, 2023).

Por otro lado, la membresía a las cooperativas incluye servicios adicionales (más allá de la compra directa de productos), como ser servicios fúnebres,

garantías de alquiler, cuidados, etc., que se han vuelto variables claves en la permanencia de los socios (Arbulo y Martí, 2023).

A pesar de lo dicho, las cooperativas de consumo han disminuido su padrón social de forma constante desde finales del siglo pasado y, pese a los esfuerzos y las propuestas, mantienen la atomización. Las propuestas aisladas a la hora de la negociación, pierden la oportunidad de precios competitivos y limitan su incidencia real en el escenario político o de toma de decisiones (Caetano y Martí, 2019).

En cuanto al empleo el informe elaborado por el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para el 2023, recoge un aumento de un 0,7% en la cantidad de empleo generado respecto al año anterior (22 personas más), sumando 3.300 asalariados en el conjunto de las cooperativas de consumo. (Astiazarán y Castiglia, 2024).

Con este contexto como antecedente, disminución de padrón social y leve aumento del empleo, surge la pregunta sobre la existencia de políticas públicas dirigidas al sector en relación a la evolución del empleo en las cooperativas de consumo en el último periodo de gobierno.

3. Las políticas públicas para el cooperativismo de consumo

A. Antecedentes de las políticas públicas para las cooperativas de consumo

Respecto a las políticas públicas dirigidas al cooperativismo se destacan dos antecedentes, que no se centran en las cooperativas de consumo sino en las políticas dirigidas al cooperativismo en general. El Mapeo de las políticas públicas vinculadas a la ESS en Uruguay (2015): Una perspectiva sobre su naturaleza y orientaciones a diez años de la asunción del gobierno progresista (Torrelli et al., 2019) recoge las políticas públicas dirigidas a la ESS en el periodo 2014-2015 con el objetivo de caracterizarlas e identificar los principales desafíos que enfrentan las mismas. El artículo destaca en primer lugar el crecimiento exponencial de las políticas y programas dirigidos a la ESS en la década 2005-2015, respecto a la cantidad y alcance de las mismas.

Pero también sostiene la necesidad de darle más densidad a las políticas públicas de fomento al sector solidario, en búsqueda de reconocer sus particularidades. También se enfatiza en la importancia de alcanzar mayores niveles de transversalidad e interinstitucionalidad, destacando aquí el rol del INACOOOP y la necesidad de fortalecer su posición respecto a las políticas hacia el sector. Más allá de lo dicho, el artículo muestra la existencia de un conjunto de políticas que se han ido sosteniendo en el tiempo y donde el apelo al asociativo fue creciendo.

Por otro lado, se encuentra el trabajo de Martí (2022). **“Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020)”**, se muestran los importantes avances en las políticas públicas desde la aprobación de la Ley 18.407 de 2008 y la creación del INACOOOP en 2009. En lo referente a la legislación cooperativa se sostiene que hasta la ley de 2008 el proceso legislativo sobre el cooperativismo en Uruguay había sido espasmódico, fragmentario y reactivo. Asimismo, hasta la creación del INACOOOP, la institucionalidad especializada presentaba como características principales ser tardía, débil e intermitente. La creación del INACOOOP permitió el despliegue de políticas públicas adecuadas y específicas para el sector cooperativo. **Una actualización de este trabajo se encuentra en el artículo de Martí (2024): Políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay. A 20 años de la Recomendación 193 de la OIT.** El mismo tiene por objetivo dar cuenta de los cambios ocurridos en las políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay en los 20 años transcurridos desde la aprobación de la R. 193. En el texto concluye que la aprobación de la Ley 18.407 y la creación del INACOOOP inician una nueva etapa en las políticas públicas para el cooperativismo que se enmarca en la R. 193. Ya que como propone la R. 193 respecto del papel de los gobiernos en la promoción de las cooperativas, se creó un marco jurídico adecuado a la naturaleza cooperativa, se promovió la educación cooperativa y se facilitó el acceso al financiamiento, finalmente, se alentó el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas. Resultado de este nuevo marco de las políticas públicas, el cooperativismo creció y se diversificó (Martí, 2024).

En síntesis, la ley 18.407 unifica y consolida la legislación en materia cooperativa superando la situación anterior de normas contradictorias entre sí. Se da un salto en materia legislativa en cuanto a la institucionalidad y promoción de las cooperativas. Destacando la creación del INACOOOP al generarse un ámbito técnico, administrativo y financiero unificado para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado.

Respecto a las políticas públicas, la ley aporta dos elementos claves: por un lado, la toma de posición del Estado en relación a las políticas públicas para la

promoción cooperativa. Esta es la primera vez que el Estado se compromete a la promoción de políticas públicas para el desarrollo cooperativo. Por otro lado, la creación del INACCOOP implicó la institucionalización de un espacio de promoción del desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país. La ley prevé que el instituto sea el órgano rector de las políticas de promoción hacia el sector del cooperativismo al tener el objetivo de proponer, asesorar y ejecutar la política nacional de promoción del cooperativismo.

En relación al empleo se destacan dos trabajos que tiene por objeto a las cooperativas de consumo. En primer lugar, el texto “Estudio prospectivo sobre el trabajo del futuro en el sector cooperativo nacional y su impacto en los procesos de negociación colectiva” (Arbolea et al., 2023) recoge todos los resultados logrados a partir del Proyecto de Investigación ID-6, 2023 ejecutado por CUDECOOP junto al Instituto Juan Pablo Terra y financiados en el marco del Literal Ñ del INEFOP. El capítulo respecto a las cooperativas de consumo denominado “Estudio prospectivo del sector de las cooperativas de consumo uruguayas” fue desarrollado por Daniel Arbulo y Juan Pablo Martí y constó de dos etapas. Por una parte, se consideraron los documentos más relevantes sobre diagnóstico y análisis del sector y, por otra parte, se realizaron entrevistas a directivos y gerentes, así como algunos informantes calificados. A partir de estos elementos se sintetizaron las principales características del sector y los principales desafíos. Dejándose sentadas las bases para una agenda de investigación que permita avanzar en las modificaciones de un modelo de negocios que aparece cuestionado por diversos actores (Arbulo y Martí, 2023).

En el texto los autores desarrollan una caracterización del empleo en las cooperativas de consumo destacando por un lado la estabilidad de los funcionarios, generalmente las trayectorias se inician con el primer trabajo y culminan con la jubilación. Y por otro la relación con la cooperativa, ya sea como socios o como familiares de socios, previo al ingreso a la misma como asalariados.

Como preocupación se menciona la necesidad de formación de los funcionarios con el objetivo de impulsar una estrategia de transformación en las formas de gestión de las cooperativas, dónde los elementos estructurales (organización por departamentos y secciones) de la organización funcional permanece desde hace décadas.

Los programas de formación para el trabajo permiten el desarrollo de una estrategia de transformación en las formas de gestión, el aprovechamiento de esos programas y oportunidades sería interesante se aborde en clave de sector y no en base a casos puntuales

de éxito en cuanto a formación profesional. Surge la preocupación de actualizar la formación de los elencos, hay condiciones reales para que esa actualización sea de forma articulada y en una perspectiva estratégica articulada. (Arbulo y Martí, 2023: 82).

Finalmente, se encuentra el texto “Estudio de las particularidades de los procesos de negociación colectiva en entidades de la economía social en el contexto actual. El caso de las cooperativas” (Guerra P. (Editor); 2021) que tiene por objeto sistematizar las características que distinguen los procesos de negociación colectiva en las cooperativas.

En cuanto al capítulo sobre cooperativas de consumo el mismo caracteriza la actividad de las cooperativas en los consejos de salarios. Especificando la demanda, proveniente desde dicha modalidad cooperativa, de contar con un grupo específico para las cooperativas en los consejos de salarios; bajo la premisa de que la lógica de negociación capital trabajo que caracteriza a los consejos de salarios no representa al cooperativismo (Guerra, 2021).

Las cooperativas de Consumo cuentan con un sub-grupo propio en los Consejos de Salarios (Grupo 10: Comercio General; Subgrupo: 24 Cooperativas de Consumo). En este participan representantes de los Consejos Directivos nucleados en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC) y los delegados de los trabajadores organizados en la Agrupación de Funcionarios de Cooperativas de Consumo (AFCC) (Guerra, 2021).

El sindicato de trabajadores de las cooperativas de consumo fue creado en 1951 (Agrupación de Funcionarios de las Cooperativas de Consumo, AFCC), y tiene una fuerte participación en el PIT-CNT. En 1984 se desafilia de la Federación Uruguaya de Empleados y Empleadas del Comercio y los Servicios (FUECYS), sindicato responsable de la firma final de los acuerdos que sean alcanzados en el subgrupo Cooperativas de Consumo por ser el sindicato representativo del grupo Comercio (Guerra, 2021).

La AFCC tuvo una importante influencia en la cultura organizacional de la negociación colectiva, no solamente en las instancias de convocatoria de los Consejos de Salarios, sino a la interna de cada cooperativa de consumo, las cuales en su mayoría cuentan con sindicatos internos. Así, además de los mecanismos generales de acuerdo en los consejos de salarios, la mayoría de las cooperativas de consumo generan acuerdos internos que regulan beneficios y condiciones de trabajo específicas en cada cooperativa (Guerra, 2021).

De esta forma la negociación en los Consejos de Salarios establece las condiciones mínimas generales que luego pueden desarrollarse, ampliarse, etcétera, en cada cooperativa en base a sus especificidades (Guerra, 2021).

En cuanto a los temas abordados en las rondas de los consejos de salarios desde 2005 a 2020 se centran principalmente en materia salarial. Se negocian los ajustes salariales, reducción de jornada laboral, temáticas relacionadas a licencias. Por último, los autores destacan el incremento significativo que tuvieron los salarios desde el 2005 a la fecha de realización de la investigación, en base a los ajustes salariales, y las cláusulas por concepto de correctivo (Guerra, 2021).

B. Instituciones y programas para el cooperativismo de Consumo

Como resulta de los antecedentes y de las entrevistas realizadas, el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) se constituye como el organismo principal respecto a la generación de política pública y programas de promoción y fortalecimiento del cooperativismo. Institucionalizando y sistematizando las acciones hacia el movimiento cooperativo.

Además de los programas del INACOOOP surgen tres organismos como los principales espacios de articulación respecto a la promoción y fortalecimiento de cooperativas en tanto empresas:

1. El Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).
2. La Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).
3. El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Para este trabajo se sistematizaron los programas de apoyo a empresas desarrollados por INACOOOP, MIEM, ANDE e INEFOP a los que las cooperativas pueden postular.¹⁰

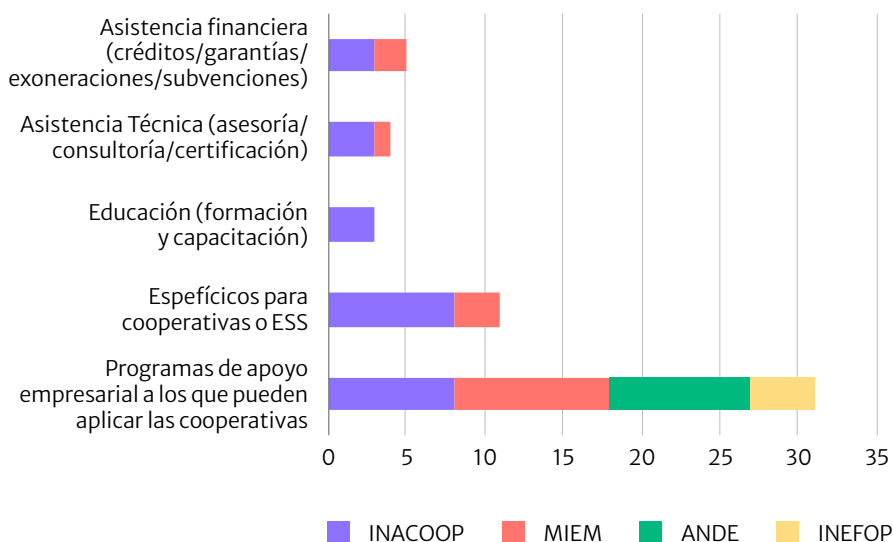
A su vez es necesario destacar que dicha revisión no agota todos los programas que puedan impactar en el cooperativismo, pero sí centra la mirada en los pensados especialmente para cooperativas (INACOOOP) y aquellos que las incluyen como parte del objeto de la política pública en tanto empresas. Por otra parte, se dejaron de lado los programas de educación de postulación individual y se mantuvieron exclusivamente aquellos que se postula como empresas. A la vez se analizaron a qué tipo de cooperativas iban destinados estos programas, intentando identificar a cuáles pueden postular las

¹⁰ No se tomaron en cuenta al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) ni el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MEVOT) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) por estar específicamente orientado a las cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural y a las cooperativas de vivienda, respectivamente.

cooperativas de consumo. Se busca así tener una mirada general sobre los programas dirigidos al cooperativismo, a modo de ejemplo sin ser este un relevamiento exhaustivo ni tener pretensiones de abarcar a todos ellos.¹¹

A partir de la revisión de los sitios web de las cuatro instituciones (INACOO, MIEM, ANDE e INEFOP) se identificaron 31 programas a los que pueden postular las cooperativas. De ese total, apenas 11 están pensados específicamente para cooperativas. Todos los programas específicos tienen participación del INACOO, algunos como organización principal y otros como asociada. En este sentido, destaca la participación del MIEM con tres programas dirigidos a cooperativas. En tanto, INEFOP participa en un programa, el PROCOOP pero que tiene al INACOO como institución principal. Finalmente, en el caso de ANDE no existe ningún programa especialmente dirigido a las cooperativas, aunque si discrimina apoyos a las empresas por su tamaño. En términos de los apoyos brindados por estos programas, tres están dirigidos a la educación (formación cooperativa y capacitación en general), cuatro a la asistencia técnica (asesoría, consultoría o asistencia para el reconocimiento y la certificación) y cinco a la asistencia financiera (créditos, garantías, exoneraciones tributarias o subvenciones), con la aclaración de que hay programas que brindan más de un apoyo. A esto habría que agregar nueve programas de formación cooperativa y capacitación tanto en la educación formal como informal pero que van dirigidos a personas individuales.

Gráfico 3. Programas públicos de apoyo empresarial



Fuente: Elaboración propia en base a web institucionales.

¹¹ En anexos se presenta una tabla con la descripción de todos los programas relevados.

La existencia de programas especialmente desarrollados para cooperativas es un elemento central en el entendido de que el cooperativismo posee características específicas que lo diferencian de una empresa capitalista, y que, en este sentido, tanto el diseño de los programas como los métodos de evaluación de impacto de los mismos, debieran incorporar dichas especificidades. Es clave entonces contar con programas que sean creados y desarrollados para cooperativas, más allá de que existan otras políticas más generales que las cooperativas puedan usufructuar.

La gran mayoría de programas específicos para cooperativas son para cualquiera de las modalidades, pero cinco de ellos son dirigidos a cooperativas de trabajo o agrarias. Finalmente, solo el programa SiCOOP tiene foco en las cooperativas de consumo, aun cuando pueden participar todo tipo de cooperativas. El SICOOP busca estimular la intercooperación vertical de las cadenas de valor, bajar los costos de producción y distribución y mejorar los canales de venta e intercambio para las cooperativas. A la vez que se constituye como una nueva forma de línea de crédito para las cooperativas miembros (Arbulo y Martí, 2023). Se constituye, así como un programa integral para las cooperativas, que impulsa su desarrollo promoviendo espacios de articulación entre las mismas. Por esa misma integralidad aparece como un programa complejo que no ha terminado de entenderse en todo su potencial, y que actualmente está siendo evaluado en su funcionamiento.

Se entiende entonces que, a partir de la Ley 18.407 y el surgimiento del INACOOOP, se han consolidado un conjunto de programas que por primera vez atienden de forma específica al desarrollo del cooperativismo. Esto ha repercutido positivamente en el surgimiento de nuevas cooperativas que pasaron de ser 1.165 en el censo 2008 a ser 3.794 registradas en INACOOOP en 2023. El crecimiento que ha sido bastante más moderado en las cooperativas de consumo las cuales eran 31 en 2008 y actualmente son 49, aumentando en un 58%.

C. Acceso a financiamiento en las cooperativas de consumo

Como se mencionó anteriormente las cooperativas de consumo se financian a través de dos caminos: la cuota social y la venta de productos y servicios.

Respecto a la venta de productos y servicios un problema es que la venta está separada de la recaudación, ya que la compra se financia a 90 días (este

CAPÍTULO 2

periodo puede variar). Este hecho conlleva que las cooperativas de consumo necesiten de un medio de financiamiento que opere como capital de giro y les permita mantener la solvencia en el abastecimiento de productos.

Es en este primer elemento dónde las cooperativas sienten falta un sistema de crédito operativo que facilite el día a día de las cooperativas.

A través de las políticas públicas se debe llegar a tener una forma de financiamiento adecuado. No tiene por qué ser tan distinto a otros financiamientos, pero sí que haya una posibilidad de que las cooperativas recurran a capital de trabajo cosa que ahora no [es posible]. No pueden, no llegan, los requisitos son muy grandes (Entrevista 1, cooperativa socia de FUCC)

En este sentido el INACOOOP cuenta con dos herramientas de financiamiento para las cooperativas el Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) y el Fondo para el Desarrollo (FONDES).

El FRECOOP fue establecido por la Ley 18.407 en su Artículo 209º con el objetivo de cofinanciar “proyectos de inversión para la viabilidad y desarrollo de las empresas cooperativas cualquiera sea su clase o grado”. Es INACOOOP quien administra este fondo y establece criterios y prioridades para la asignación de recursos financieros entre los diferentes proyectos y actividades. A la vez que es el instituto quien elabora las líneas de crédito y los requisitos para su acceso.

El FRECOOP es un fondo rotatorio, por lo cual, en principio, las líneas crediticias que se otorguen deberán prever el retorno total del capital prestado con provisiones para el mantenimiento de su valor y una tasa de interés que cubra, como mínimo, los costos de administración, depreciación de la moneda y riesgos financieros (<https://www.inacooop.org.uy/frecoop>).

El objetivo que se establece en este fondo es generar préstamos reembolsables a cooperativas para capital de giro y cofinanciación de hasta un máximo del 75% en proyectos de Inversión y Desarrollo para la compra de activo fijo (<https://www.inacooop.org.uy/frecoop>).

Por otro lado, el Fondo para el Desarrollo (FONDES) fue creado con la modificación de la Carta Orgánica del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) por el Artículo 40º de la Ley 18.716. y tiene por objetivo apoyar “proyectos productivos de bienes o servicios viables y sustentables, alineados con los objetivos y directrices estratégicas establecidos por el Poder Ejecutivo (Art. 1º de la Ley 19.337).

El FONDES entonces tiene el carácter de fondo de desarrollo, pero porta en su origen e implementación el sesgo productivo, lo cual inhabilita a las cooperativas de consumo hacer uso del mismo.

Finalmente, a través del SíCoop se generó un fondo de garantía de préstamo, a partir del aporte de las cooperativas vinculadas al SíCoop, el cual aún no es de uso extendido.

Estas herramientas de financiamiento aparecen como insuficientes para las cooperativas de consumo en términos de los montos que proponen, las tasas y los requisitos que plantean para su acceso. Llevando a que para las cooperativas sea incluso más sencillo acceder a préstamos en el mercado bancario que con las herramientas pensadas especialmente para las cooperativas.

...yo tengo una política de estímulos actualmente que lo que estamos discutiendo es si esa base de cálculos es realista o no es realista porque hoy lo que nos está pasando es que cada vez son más las cooperativas de consumo que están saliendo en búsqueda de los préstamos bancarios para tomar crédito (...) resulta que tengo crédito para usar, pero no puedo usar el fondo porque administrativamente definimos reglas que están desconectadas de la realidad comercial. Entonces si yo no puedo operar no estoy creando un Fondo Solidario que me permite ayudar a cooperativas (Entrevista 2, cooperativa socia de FUCC)

En este sentido se plantean distintas problemáticas. Una específica del sector consumo que es la dificultad de acceder a crédito debido a que no se les habilita a utilizar como garantía el capital de la cooperativa constituido por la cuota social. Elemento que lleva a las cooperativas a plantear como aspecto clave el habilitar como garantía la sesión de retenciones en los salarios, lo cual solucionaría este problema en concreto.

... en nuestras aspiraciones van en ese sentido de que se entienda mejor cómo funciona el mecanismo de la sesión de retención y que eso a nosotros nos permita acceder a financiamiento en otras condiciones. Te digo más, se da la lógica que tenemos cooperativas que operan en el circuito bancario sin ningún problema y tienen restricciones para operar en el SíCoop. Claro es una demencia de que vos no puedas mover el dinero dentro del circuito cooperativo, obligas a que ese dinero se fugue del movimiento y vaya a parar a la banca privada. Tenemos varios casos de esos que operan en la banca privada que no logran tener financiamiento a través del Instituto (Entrevista 3, cooperativa socia de FUCC)

Otra dificultad que se plantea desde el movimiento es el predominio de criterios bancarios, tanto en los requisitos que se plantean para el acceso a líneas de crédito, como para el proceso de evaluación a la hora de otorgar los créditos.

El criterio por el cual se evalúa, se califican a las cooperativas para el acceso al SíCoop es un criterio bastante bancario, por decirlo de alguna manera, o sea, se miran ciertos parámetros que en realidad no hacen a la vida de una cooperativa de consumo (Entrevista 4, cooperativa socia de FUCC)

Este elemento es clave porque cuestiona la razón de ser de las herramientas financieras para las cooperativas. Las finanzas solidarias deberían ser un elemento de democratización del sistema financiero.

Para Dias (2004) la visión tradicional de las finanzas se concentra alrededor del sector bancario y sugiere que las finanzas son la ciencia que trata la utilización del dinero, su costo, su rendimiento, protección y control, captación y reciclaje de sus distintos productos. Pero esta visión funcional de las finanzas excluye a los actores, la intermediación y sus objetivos. En el caso de las finanzas solidarias la pregunta clave es si se están desarrollando instrumentos financieros que permitan una democratización de las relaciones económicas, que generen condiciones para un desarrollo humano, que fortalezcan el trabajo social acumulado en cada territorio, que respondan a las necesidades básicas de cada comunidad, que otorguen prioridad a los excluidos del sistema bancario tradicional y que tengan acciones pautadas por la ética y la solidaridad. Sería clave, en este sentido, contar con indicadores de evaluación de las herramientas financieras para la economía social y solidaria que incluyan criterios de evaluación en sus propios términos y no en función de parámetros netamente de carácter financiero tradicional.

La necesidad de programas de financiamiento aparece entonces, con una doble función; por un lado, democratizar el acceso al crédito, generando herramientas que permitan el acceso a crédito a colectivos que no pueden hacerlo en la banca privada. Y por otro, el impulso del desarrollo del sistema económico social y solidario generando una acumulación de capital a la interna del movimiento.

Entendemos que no es lógico que se estén pagando servicio de deuda a la banca privada cuando en realidad ese servicio debería volcarse en el marco de la intercooperación y volver a recircular dentro del sistema. Para que esa propia cooperativa o para que otra cooperativa (...) que esté precisando fondos pueda utilizarlos. Entonces

tenemos que ahí hay espacio para tener una mirada más larga y más intensa en ese tema (...) porque si queremos que se desarrolle el sistema debemos este generar los recursos necesarios. Entonces, banca privada, ya tenemos, necesitamos la banca de desarrollo (*Focus Group* cooperativas socias de la FUCC)

Se entiende, desde las cooperativas de consumo, que hay que profundizar las herramientas existentes para mejorar el acceso a las mismas y ahondar en una mirada de largo plazo que impulse proyectos cooperativos a través de la creación de un Banco de Desarrollo que no sólo centre su accionar en el financiamiento sino en el impulso a proyectos colectivos que expandan y fortalezcan al movimiento cooperativo. Movimiento que ha demostrado su capacidad de generar proyectos con anclaje territorial, mejora de las condiciones de trabajo y una mirada ambientalmente sustentable.

D. Intercooperación

La intercooperación es una de las preocupaciones claves que acompañan a las cooperativas de consumo y que tiene como protagonista, desde la política pública y el movimiento, al SíCoop.

El SíCoop tiene como antecedentes los trabajos iniciados en 2016, a impulso de la CUDECOOP, el INACOOOP y la FUCC, en el marco de la generación de proyectos para lograr la reconversión del modelo de negocios de las cooperativas de consumo (<https://fucc.coop/si-coop/>). Lo cual da cuenta de que para la FUCC la intercooperación es una dimensión clave en la supervivencia de las cooperativas de consumo.

En un inicio la herramienta estaba pensada como un sistema de integración de cooperativas específicamente de consumo, pero luego fue incorporando otras modalidades buscando la gradual implementación de un proceso de integración horizontal entre las entidades adheridas al sistema. Así, desde 2019 el SíCoop es un programa entre el INACOOOP y la CUDECOOP que se instaló como un mecanismo de proyección de la intercooperación del movimiento cooperativo uruguayo, con perspectivas de desarrollo regional. Actualmente el SíCoop busca consolidarse como una red solidaria de intercooperación basada en el acto cooperativo y en el emprendedurismo asociativo, al conectar el trabajo de las cooperativas con el consumo de los cooperativistas (FUCC, 2024).

CAPÍTULO 2

Se aspira a generar un sistema dónde “las cooperativas de crédito financian a las cooperativas de consumo y las cooperativas de consumo le compran a las cooperativas de trabajo y las cooperativas de vivienda, masivamente se van a ser socios de las cooperativas de consumo” (Entrevista 5, cooperativa socia de FUCC)

Se prevé, a su vez, el diálogo con herramientas de la política pública para impulsar la mejora de las distintas modalidades cooperativas, para alcanzar una cadena de intercooperación solidaria.

Esta, ha sido la única política específicamente dirigida al cooperativismo de consumo como protagonista, tanto en términos de co-gestión del desarrollo de la herramienta como por el elemento central del consumo en el origen de la misma. Pero existen varias miradas críticas respecto al SíCoop en cuanto a la profundidad del desarrollo de los distintos elementos que lo componen, como al compromiso del movimiento en su acompañamiento.

En primer lugar, hay una mirada compartida respecto a que es clave para el cooperativismo generar cadenas de valor.

Justamente la única manera de poder paliar esas diferencias de eficiencia, fruto de la escala, es que vos tengas integrada la cadena, eso no insistieron mucho los búlgaros y los italianos... (Entrevista 6, cooperativa socia de FUCC)

Entonces algo que enfatizar (...) la única viabilidad del cooperativismo -no solo de consumo sino del cooperativismo- es la intercooperación, entendiendo por intercooperación cadenas de valor cooperativa desde el insumo hasta el consumo final, pasando por la industrialización, pasando por todas las etapas (...) Lo que se llama desintermediación, que fue un concepto clave en el SíCoop (Entrevista7, cooperativa socia de FUCC)

En palabras de Mance (2004), generar una cadena de valor cooperativa requiere sustituir proveedores de insumos que operan según la lógica del capital por proveedores que operan según la lógica cooperativa. Se generaría así una acumulación de valor a la interna del sistema cooperativo y un creciente empoderamiento de las distintas modalidades cooperativas. Para ello se requiere un compromiso de diferentes actores de la cadena de valor en la sustitución de insumos y formas de distribución capitalistas por otros cooperativos, y en paralelo impulsar los eslabones de la cadena que puedan estar faltando.

En este punto se vuelve central la política pública. No basta con pensar un sistema de intermediación para la compra-venta de productos y servicios

cooperativos, sino que se necesita complementar dicha herramienta con un conjunto de programas que impulsen el desarrollo de emprendimientos que necesitan ganar en escala y productividad para integrarse a la cadena. Y también fomentar la creación de colectivos cooperativos en áreas de producción, distribución y consumo donde actualmente no existen. Impulsando así una integración real de la cadena de valor y evitando las fugas de capital hacia afuera del movimiento cooperativo. Sólo así, a medida que la red solidaria remonta esa cadena, creando emprendimientos que actúen como proveedores, el lucro que anteriormente era acumulado en esos segmentos de la cadena productiva se convierte entonces en excedente que pasa a retroalimentar la expansión de la misma red (Mance, 2004)

Para ello, desde la FUCC se destaca la importancia de que los programas existentes de INACOOOP dialoguen entre sí, teniendo como eje transversal a la intercooperación.

Yo no me puedo llenar de convenios para cooperativas de trabajo, tengo que mejorarlas, es decir, que compren en común, qué importen en común, que mejoren competitividad, hay que trabajar en intercooperación como clave del concepto de desarrollo económico. Hoy el desarrollo económico no se da porque estamos atendiendo la problemática de cada clase cooperativa aislada, no dialogan... (Entrevista 8, cooperativa socia de FUCC)

Para los actores entrevistados, esto conlleva un elemento de articulación entre las herramientas de INACOOOP que actualmente no se está dando, pero a la vez para que se pueda dar requiere de una planificación mayor de las herramientas y la obtención de datos e información que circule entre programas.

La articulación entre herramientas de INACOOOP debe ser conjugada con el fortalecimiento de los recursos técnicos que gestionan el programa de intermediación en términos de recursos económicos para un equipo técnico rentado que gestione el SíCoop y también recursos para la profesionalización del equipo técnico.

Entonces primero la voluntad política pero luego un gerenciamiento profesional que implique el desarrollo del proyecto. ¿Con qué me refiero a profesional? en primer lugar tiene que ser alguien que esté muy bien retribuido, que tenga compromiso con la economía social y solidaria, que entienda cómo funciona el modelo y que además tenga experiencia en ese tipo de negociaciones y tiene que estar (...) ahí todos los días haciendo un seguimiento porque de lo contrario hay una hermosa estructura jurídica que va a ser rigurosamente inhumada.

CAPÍTULO 2

Pero se necesita también un equipo interdisciplinario que tenga sólida formación y que tenga que dedicarse a eso de lleno (Entrevista 9, cooperativa socia de FUCC)

En este sentido Cruz (2010) destaca la relevancia del Estado en el impulso o desmotivación de las cadenas de valor solidaria. Para el autor el Estado debe tener una batería de políticas públicas que fomenten estas cadenas, así como estimularlas a través de cambios normativos, y en su acción como consumidor.

Respecto a este punto, las cooperativas socias de FUCC destacan la relevancia de establecer cambios normativos en la ley 18.407 que impulsen la intercooperación y generen incentivos para la misma. Ello agregando a la ley un capítulo sobre intercooperación que, mediante premios y castigos, haga de la intercooperación una realidad y no sólo una expresión de deseo en términos del deber ser.

Finalmente, un elemento central desde la política pública para mejorar el desarrollo del sistema es, para los actores entrevistados, la posibilidad de contar con datos que permitan evaluar el programa, y a la vez identificar las áreas donde hay que fortalecerlo. Para mejorar la integración de la cadena se necesita información sobre las debilidades en la misma y dónde intervenir para su desarrollo. Ello atravesado por indicadores claros de evaluación, de lo actuado y de la cadena en general, que luego permitan tomar decisiones fundadas respecto a las dimensiones de intervención y cambio para mejorar el programa.

Otro aspecto que fue destacado en las entrevistas fue la importancia de que las distintas clases cooperativas tomaran conciencia de la relevancia de generar cadenas de valor integrales. Desde esta perspectiva el primer comentario es para las propias cooperativas de consumo, dónde se destaca la importancia de establecer un compromiso de intercambio de información y las dificultades que ha habido al respecto.

Yo lo focalizo en la interna de las cooperativas de consumo y en que la gestión de compras sea conjunta a nivel macro, ese es el nivel de funcionamiento que tiene en cuanto a la intercooperación, si hubiera materialidad económica se podría armar una corporación cooperativa (Entrevista 10, cooperativa socia de FUCC)

En este sentido, para la FUCC, el primer paso de integración tiene que fortalecerse desde las propias cooperativas de consumo. Generando sistemas de compra conjunta tanto de productos como de servicios, lo cual les permitiría ganar en escala y mejorar los precios y competitividad.

A su vez, también hay un ejercicio de compromiso entre clases cooperativas, y para ello es necesario un trabajo a la interna del movimiento. Pero también desde la política pública para fortalecer a las organizaciones cooperativas de segundo y tercer grado y generar espacios participativos de diálogo que fortalezcan las instancias de intercooperación política que permitan luego activar estrategias de cooperación económica.

Y esto es un proceso de “evangelización” que tiene una complejidad enorme. Porque la cultura organizacional de cada clase es tan fuerte que no entiendo que, si en mi cadena de valor no logro meter el insumo cooperativo o el mecanismo de acceso a financiamiento público, no tengo competitividad, no genero lógicas de escala y eso es porque hay un preconceito de la gremial respecto al concepto de desarrollo económico y hay un preconceito del actor de política pública de qué sector de actividad económica del cooperativismo quiero que se desarrolle. (Entrevista 11, cooperativa socia de FUCC)

Cruz (2010) destaca que puede haber un imperativo económico en el surgimiento de las cadenas de valor, pero que para que se desarrollen y sean sostenibles en el tiempo la micro-política de la cadena, es decir, la capacidad de comprensión y coordinación de los diversos actores involucrados se vuelve tan, o más, decisiva que los imperativos económicos.

Las cadenas de valor sólo pueden conformarse si los actores que la componen se convencen de que la intercooperación tiene sentido, que los beneficia y que pueden mantener un control efectivo sobre la misma. Así la construcción de acuerdos para el funcionamiento del programa de intercooperación, el diálogo y la participación donde se reflejen los diversos intereses de los actores de la red son tan importantes como los imperativos económicos funcionales para que la intercooperación se dé. Sin la cooperación efectiva de los actores es imposible que la cadena de valor se consolide (Cruz, 2010). Aspecto que no cesa una vez consolidado el espacio, ya que el mismo requerirá ajustes constantes.

Actitudes guiadas por la transparencia, flexibilidad de posiciones, voluntad de negociar y ejercer responsablemente diferentes posiciones en las jerarquías de poder dentro de la red (a veces líderes, a veces soportando) permiten que los distintos nodos de la red permanezcan conectados entre sí y puedan interactuar de forma proactiva (Cruz, 2010: 21).

En resumen, el SíCoop aparece como un sistema que intenta generar cadenas de valor buscando producir y consumir en el movimiento cooperativo lo que se produce y consume en el mercado capitalista (integrando productos finales, servicios, insumos, distribución, etc.) y así acumular valor al interior de las

cooperativas y emprendimientos de economía social y solidaria. Generando nuevos empleos y mejorando la distribución de ingresos con el desarrollo de nuevos emprendimientos cooperativos que permitan atender las demandas de la propia cadena. Pero para ello se necesita profundizar en un trabajo integrado entre la política pública y el movimiento cooperativo para fortalecer los elementos económicos necesarios para completar los eslabones de la cadena, así como los aspectos de micro-política que permitirán una óptima gestión e integración de la misma. Aspectos que conllevan una mirada estratégica de largo plazo tanto de los actores del movimiento cooperativo como de los actores de política pública.

E. La co-gestión de la política pública hacia el cooperativismo de consumo

En primer lugar, hay un reconocimiento de la política pública hacia el cooperativismo como política de Estado. Apreciando el hecho de que, sin importar el gobierno, hay una coherencia en las políticas y programas hacia el movimiento cooperativo y una continuidad.

Se reconoce a la ley 18.407 y la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) como un hito en el proceso de institucionalización de la política hacia el movimiento, así como la participación de CUDECOOP en INEFOP, a pesar de que sea en formato consultivo y sin voto.

En este último periodo de gobierno quiero destacar, en primer lugar, los aspectos positivos. Un aspecto positivo es que el Gobierno ha continuado apoyando al movimiento cooperativo y no ha variado la legislación en materia de cooperativas sustancialmente. El apoyo al cooperativismo es una política de Estado y esto se mantiene desde hace más de 50 años. (Entrevista 12, cooperativa socia de FUCC)

No obstante, hay una percepción de que en este periodo se dio un proceso de desfinanciamiento de las políticas hacia el movimiento. Es así que se mantuvieron los programas, pero se bajó el presupuesto, como en el caso del programa de fortalecimiento institucional de las Federaciones o el PROCOOP (Programa de formación y asistencia técnica), o no se ejecutaron los recursos volviendo a rentas generales o quedando sin ser utilizados.

Por otro lado, se percibe una desaceleración de los programas, se crearon una batería de herramientas que acompañaron el origen del INACOOP pero

que permanecen incambiadas sin generar nuevos programas o mejorar los existentes.

Respecto a los programas existentes se evidencia una falta de dinamismo en la respuesta en la aplicación de las herramientas, principalmente cuando la demanda responde a urgencias en relación a cooperativas con dificultades en su sostenibilidad económica o en la gestión.

A su vez, se percibe un problema que no responde directamente al INACCOOP, pero sí a sus funciones, que es la creciente burocratización de los controles hacia las cooperativas. Tanto en el proceso de creación de una nueva cooperativa como en su consiguiente contralor se visualiza una creciente burocratización y discrecionalidad de los funcionarios públicos (en la mayoría de los casos por falta de conocimiento sobre el cooperativismo) que trae problemas de gestión a las cooperativas ya conformadas y desmotivación en el proceso de creación de nuevas empresas.

Esta sobre-exigencia de información, muchas veces contradictoria, que se les pide a las cooperativas también existe en el acceso a algunas de las herramientas del Instituto. Se pide a las cooperativas información que ya consta en los registros del organismo.

En palabras de los entrevistados “los dispositivos legales que fueron aprobados en su momento, que son todas herramientas muy valiosas, hay que pasar ahora una segunda generación de instrumentos de política pública” (Entrevista 13, cooperativa socia de FUCC). Para ello se deben generar herramientas más proactivas en el desarrollo de cooperativas en áreas económicas estratégicas, profundizando el acompañamiento de los emprendimientos en su origen y fortaleciendo una mirada del cooperativismo en sus propios términos para la evaluación de lo actuado, desprenderse de la mirada mercantilizada que muchas veces hoy evalúa los resultados de las políticas desarrolladas.

Si nosotros desde el actor de política pública no vemos que donde haya una actividad económica tiene que haber una cooperativa porque te asegura calidad de empleo proceso de inclusión de movilidad social, hay una relación de las decisiones económicas que son completamente diferentes... (Entrevista 14, cooperativa socia de FUCC).

Tres elementos se visualizan como claves al respecto:

1. Una mayor articulación entre los programas
2. Datos para la evaluación de las políticas publicas
3. Mayor profesionalización de los miembros del directorio del Instituto.

Respecto al primer punto es necesario una fuerte articulación entre programas en los procesos de acompañamiento de cooperativas, con una mirada en la intercooperación como herramienta clave en el sostenimiento socioeconómico de los colectivos. Los programas tendrían que poder articularse para que cuando se interviene en una cooperativa, se pueda hacer de forma integral. Es necesario ofrecer procesos formativos acompañados de la financiación de procesos de mejora de gestión o inversión, asistencia técnica para la implementación de dichos procesos e inserción en instancias de intercooperación que, como se mencionó en el apartado anterior, se percibe como clave para la sostenibilidad del colectivo en particular y del movimiento en general.

Si vos ves todos los programas que hay son compartimentos estancos que no dialogan entre sí. Y ese es un problema porque yo puedo hacer el primer diagnóstico que se hace bueno, la cooperativa, que es lo que quiere y hay que ser realista, no hay análisis estructurales de la situación (...) pero no se tienen reportes económicos de actuación, entonces tenemos una pata que no está funcionando la auditoría interna de la Nación que nosotros presentamos los informes no hay reportes de análisis de riesgo de en qué situación está el sector (Entrevista 15, cooperativa socia de FUCC).

Para el desarrollo, implementación y evaluación de estos programas es clave resolver la falta de datos certeros sobre la inserción económica del cooperativismo en los procesos económicos del país. Lo cual permitiría generar un plan de desarrollo del cooperativismo, pero con información pertinente para su ejecución. Ello no necesariamente implica la generación de información primaria desde el INACCOOP, sino que podría resolverse mediante acuerdos con organismos de contralor, como ser la Auditoría Interna de la Nación (AIN) o la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), a quienes las cooperativas les brindan asiduamente información sobre su situación de actividad económica.

Ello debe ir acompañado con la creación de indicadores de promoción y evaluación de las herramientas que incorporen elementos claves del cooperativismo como una forma de hacer economía diferente a la mercantil-capitalista y que por tanto priorizará indicadores diferentes a los de mercado en su desarrollo.

En este sentido se entiende que es muy importante que se priorice la formación en cooperativismo de los miembros del directorio para que esta mirada pueda imprimirse transversalmente en las actividades del INACCOOP. Así como la profesionalización en política pública de los actores del movimiento

cooperativo para que puedan desempeñar un acompañamiento real de los procesos de desarrollo e implementación de política pública.

Entonces, el INACOOOP es un organismo burocrático, no tiene un plan de desarrollo y no hay una discusión de ese plan (...) Nadie le encomendó desde su partido político, en su gobierno, el que fuere, cualquiera haya sido, ¿eh?; que el cooperativismo sea un actor fuerte en la economía nacional. Sino que le han encomendado promover la creación de cooperativas, ayudarlas en lo que necesiten, viabilizar lo que les pida de lo posible, etcétera, y ese proyecto nos tiene picoteando cosas. (Entrevista 16 cooperativa socia de FUCC).

Para cerrar entonces dos elementos que se mencionaron como claves para una real co-gestión de la política pública.

El directorio del INACOOOP se compone por cinco miembros, de los cuales tres son nombrados por el Poder Ejecutivo, es decir, responden al gobierno del momento, y dos son propuestos por la CUDECOOP, responden al movimiento. Por tanto, el movimiento cooperativo tiene espacio para participar de manera activa en la co-gestión de la política pública hacia el cooperativismo y la economía social y solidaria.

Esa participación en el directorio se entiende como central para acompañar el trabajo del INACOOOP, y se entiende existe un compromiso desde los actores nombrados por el Poder Ejecutivo de desarrollar su tarea dispuestos al diálogo y a encontrar soluciones comunes entre los diferentes actores del directorio. Ello en los diferentes periodos de gobierno y a pesar de las distintas formaciones y cercanías al cooperativismo de las personas seleccionadas para la tarea. Pero también requiere un mayor compromiso y ejecutividad desde la confederación para que los delegados seleccionados desde el movimiento desarrollen su tarea en un diálogo continuo con el movimiento cooperativo. Se pretende la producción desde el movimiento de un marco de acción para la toma de decisiones y una mayor celeridad para transmitir al delegado en el directorio las posturas del movimiento respecto a diversos temas que el INACOOOP trabaja cotidianamente.

No fue una relación de calidad y eso frustró a todos. Frustró porque en las expectativas nosotros esperábamos más de nuestros delegados, y frustró a los propios delegados que muchas veces se veían incapaces de poder transmitir todo lo que pasaba en la Confederación. (*Focus Group* cooperativas socias de la FUCC)

El segundo elemento que se percibe como central para impulsar una mayor co-gestión de la política pública es convocar al Consejo Consultivo de forma

asidua. En el Consejo Consultivo participan todas las modalidades cooperativas, dos delegados de la Universidad de la República (UDELAR) y dos delegados de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP). El mismo debe ser convocado al menos dos veces al año (aspecto que no se ha cumplido en este periodo) pero nada impide darle más permanencia a dicho espacio de participación.

Para la FUCC, la convocatoria al consejo consultivo permitiría que las federaciones tengan una vía directa y más horizontal de participación para intercambiar sobre las miradas de largo plazo de la política pública y el camino que la misma debe desarrollar en relación al movimiento. Así como corregir aspectos que se perciben como desviaciones respecto al trabajo para promover al movimiento cooperativo.

La reunión del Consultivo de cooperativas, obligatorio por ley, (...) tienen que convocarlo e informar formalmente cuando hace el plan estratégico del directorio. El plan estratégico no debería terminar de ponerse a ejecución, si no toma conocimiento el consultivo. Que te lo apruebe, consulte, pero tome conocimiento (...) y ahí me tenés que escuchar (...) Son espacios que van generando la cultura de la participación y el debate democrático y no dejar que si no me conviene algo que no se reúna el Consultivo porque no sé lo que me van a decir. Hagamos la lectura crítica que tiene que haber (...) animémonos a disentir. (*Focus Group* cooperativas socias de la FUCC)

El consultivo se entiende como un espacio para canalizar inquietudes, hacer preguntas, críticas y propuestas. El Instituto en la lógica de la urgencia del trabajo cotidiano no siempre puede darse tiempo para pensar las líneas de trabajo a largo plazo, evaluar y corregir los programas en ejecución; pero desde el consultivo sí se podría trabajar en comisiones temáticas que les dieran mayor consistencia a los programas desarrollados por el instituto a partir de una evaluación de lo actuado y la planificación de las líneas estrategias de acción.

Es de destacar que éste es un elemento que se percibe como clave desde la teoría respecto a la política pública para la Economía Social y Solidaria (ESS).

Las políticas públicas son entendidas en términos clásicos “como conjunto de acciones y omisiones” (iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas) que expresan “una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 112-113). Esta perspectiva entiende al Estado como institución fundamental y al mismo tiempo reconoce la incorporación de otros actores, que también adquieren

capacidad de hacer relaciones, disputar sentidos, imponer cuestiones en tanto necesidades y demandas socialmente problematizadas (Hintze, 2009)

Cuando se refiere a las políticas para la economía social y solidaria se ha popularizado el concepto de co-gestión de las mismas. Al respecto se entiende que un proceso de co-gestión de políticas públicas debe incorporar, en el propio diseño del proceso, el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y el dialogo con los servidores públicos. Para que ello ocurra deben preverse los tiempos de reflexión colectiva de sus objetivos, el de los aprendizajes necesarios para llevarlos a cabo, pero también la gradualidad de la maduración del grupo asociativo. Si esto no es así, la lógica del proyecto como fin en sí mismo se autonomiza de su valor como instrumento en la co-construcción de políticas (Hintze, 2014)

Es central generar articulaciones horizontales y de cooperación entre programas públicos y cooperativas, para alcanzar una mayor institucionalización y legitimidad de las políticas desarrolladas. Por otro lado, mirando desde las cooperativas, a la construcción de relaciones simétricas contribuiría su conformación con integrantes dotados de compromiso, disposición a la participación y a la relación dialógica, pero a la vez de niveles educativos, formación, disponibilidad de saberes y de información, así como experiencia organizativa previa (Hintze, 2009).

A su vez, las políticas públicas para la economía social y solidaria, por las propias características de los actores a los que van dirigidas, deben tener un carácter que trasciendan a las políticas sociales, operando sobre la distribución y redistribución de los ingresos, generando nuevas formas de organizar los factores económicos dónde la centralidad esté en la persona y no el capital (Hintze, 2009). Para alcanzar dicho objetivo las políticas deben ser intersectoriales ya que requieren de la acción de diversos organismos. Implican intervenciones que se corresponden con responsabilidades atribuidas a distintos sectores del aparato estatal: algunas son inmediatamente dirigidas a la producción-distribución-consumo de bienes y servicios (por lo tanto incluíbles en las políticas económicas); otras a las de educación, capacitación, salud, vivienda, infraestructura, protección y seguridad son llevadas a cabo por determinadas áreas sociales; las de cuidado del medio ambiente y de igualdad de género aparecen como transversales, etc. (Hintze, 2009).

Por otro lado, este tipo de políticas se entiende deben implicar “un proceso horizontal y dinámico, que implica a diversos actores sociales”. Proceso que no puede ser lineal ni estático y que requiere de un diálogo y aprendizaje continuo a diversos niveles, desde lo nacional a lo local (Mendell, 2007: 57). Proceso que no solo debe incorporarse en el diseño de las políticas sino

también en su evaluación. En este sentido es clave que las cooperativas y otros actores de la economía social y solidaria participen en la definición de ¿para qué evaluar? Y respecto a los indicadores a utilizar para valorar el éxito de un programa, proyecto o política. Este aspecto se percibe para Hintze (2014) como un desafío particular para las políticas en América Latina. Desafío que no solo se presenta frente a la pregunta sobre qué y para qué evaluar, sino también respecto a la metodología a utilizar para la muestra de resultados, la construcción de indicadores pertinentes y la propia definición de qué se entiende como resultados esperados de las políticas públicas (Hintze, 2014).

En base a lo expresado a lo largo de las entrevistas, aparece la necesidad de profundizar la co-gestión de las políticas públicas haciendo énfasis en un diseño de programas y políticas con mayor participación de las cooperativas, principalmente en la construcción de una mirada conjunta de los elementos que se entienden claves en el desarrollo del movimiento cooperativo. Así como la construcción de metas e indicadores de resultado que reflejen realmente las características particulares de las cooperativas como una forma diferente de hacer economía (con la consiguiente construcción de datos al respecto); y el fortalecimiento del movimiento para acompañar de manera real y efectiva este proceso de co-gestión.

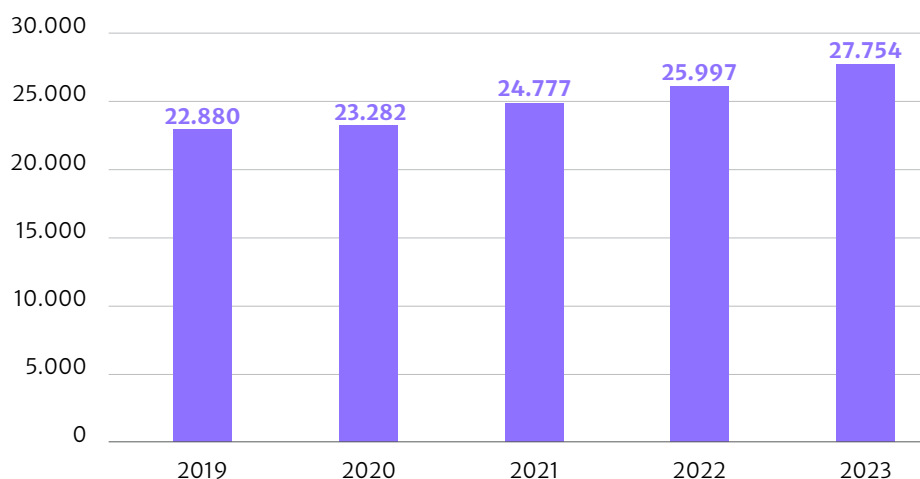
4. El empleo en las cooperativas de consumo

A. Evolución del empleo

En cuanto al empleo en las cooperativas se cuenta con datos periódicos a partir de 2019 cuando se unifica la Planilla de Trabajo del MTSS con los datos registrados en el Banco de Previsión Social (BPS), generando un registro único en la web de BPS con toda la información sobre empresas y trabajadores (Planilla de Trabajo Unificada). Este hecho permitió que, luego de la realización de un convenio entre el INACCOOP y el MTSS se pudiera acceder a información respecto al empleo en las cooperativas. A partir de este acuerdo y con el trabajo de ambas instituciones, se ha podido cuantificar periódicamente la cantidad de puestos de trabajo generados por las cooperativas en el país. Se identifican la cantidad de cooperativas con trabajadores activos en BPS y su distribución geográfica y, a partir de ello,

a la cantidad de trabajadores cooperativistas (y dependientes en caso de existir) y su desagregación por sexo y tramos de edad.

Gráfico 4. Evolución del empleo en cooperativas 2019–2023



Fuente: Elaboración propia en base a Astiazarán y Castiglia (2024).

Se aprecia un aumento sostenido de la cantidad de empleo generado en cooperativas en los últimos cinco años. Al comparar 2023 respecto a 2019, el aumento de la cantidad de empleos fue de 21,3% (4.874 ocupados más), promediando la generación de 1000 empleos nuevos en cooperativas por año. (Astiazarán y Castiglia, 2024). Tomando sólo el último año se observa un aumento del 6,6%, manteniéndose la tendencia de generación de nuevos empleos en cooperativas.

Al centrarse específicamente en las cooperativas de consumo, se observa que este aumento sostenido se mantiene también para esta modalidad. A la vez que presenta un pico de aumento de empleos en el año 2021, producto de la transformación de una empresa del sector de atención de la salud en una cooperativa de consumo (Astiazarán y Castiglia, 2024). En este sentido, el aumento de la cantidad de empleos en cooperativas de consumo entre 2019 y 2023 fue de 214%, pero si se toman los últimos tres años (luego de la incorporación de la cooperativa dedicada al rubro de la salud) se percibe una disminución del empleo del 0,6%, que se revierte en el último año, aumentando un 0,7% el empleo (guarismo bastante inferior al del aumento de empleo en las cooperativas en general).

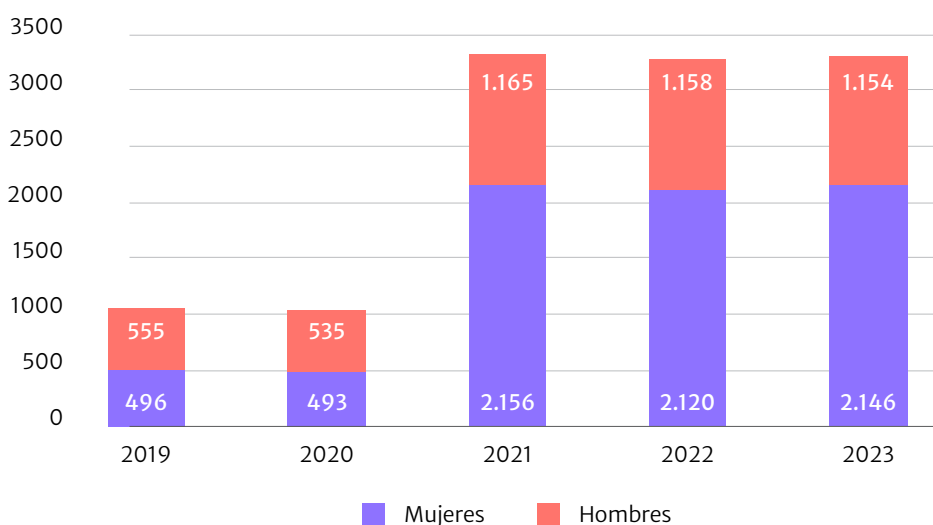
Tabla 3. Evolución de las cooperativas y empleos en las cooperativas de consumo

Año	Nro entidades	Empleos
2019	23	1.051
2020	25	1.028
2021	26	3.321
2022	28	3.278
2023	29	3.300

Fuente: Elaboración propia en base a Astiazarán y Castiglia (2024).

Respecto al número de cooperativas de consumo ha aumentado en el periodo de forma sostenida, pero manteniéndose relativamente estable. Pasando de 23 cooperativas de consumo activas en BPS en 2019 a 29 en 2023.

Gráfico 5. Evolución del empleo en las cooperativas de consumo (por sexo) (2019-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a los informes Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023

Respecto a la distribución por sexo de los ocupados en cooperativas de consumo, se observa que los valores son similares entre hombres y mujeres (con una pequeña predominancia de los hombres) hasta 2021, y a partir de la incorporación de la cooperativa de consumo en el rubro de salud pasan a primar ampliamente las mujeres, siendo en 2023 un 65% de las

ocupadas en cooperativas de consumo. Sería de interés poder asilar el efecto de la creación de esta nueva cooperativa para saber cómo evolucionó esta dimensión en las restantes cooperativas de consumo, es de presumir que no hubo variaciones, manteniéndose los valores similares a 2019 y 2020.

Luego, con respecto a la edad de los trabajadores en cooperativas de consumo se advierte que no hay prácticamente variación a lo largo del periodo, concentrándose más del 50% de los ocupados entre los 30 y 49 años. Aspecto que no difiere de las demás modalidades cooperativas. Aparece luego como un valor relevante el de mayores de 50 años, alcanzando a un 30% (aprox.) de los ocupados en cooperativas de consumo.

Tabla 4. Evolución del empleo en las cooperativas de consumo (según franjas etarias) (2019–2023)

	2019		2020		2021		2022		2023	
18 a 24 años	74	7,0%	64	6,2%	154	4,6%	154	4,7%	154	4,7%
25 a 29 años	92	8,8%	85	8,3%	350	10,5%	375	11,4%	382	11,6%
30 a 39 años	236	22,5%	244	23,7%	999	30,1%	988	30,1%	963	29,2%
40 a 49 años	296	28,2%	298	29,0%	1.000	30,1%	948	28,9%	948	28,7%
50 a 59 años	256	24,4%	247	24,0%	634	19,1%	615	18,8%	644	19,5%
60 o más	97	9,2%	90	8,8%	184	5,5%	198	6,0%	209	6,3%

Fuente: Elaboración propia en base a los informes Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Finalmente, respecto a la distribución de los empleos por departamento se advierte una clara concentración de los mismos en Montevideo, siendo el 97% del total en 2023. Aspecto que condice con la localización de las cooperativas de consumo mayormente en la capital del país.

Gráfico 6. Evolución del empleo en las cooperativas de consumo (por departamento) (2019–2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
MONTEVIDEO	987	962	3.251	3.205	3.207
SALTO	41	40	44	48	56
FLORES	7	6	5	4	4
PAYSANDÚ	5	5	5	4	4
FLORIDA	5	5	5	5	5
MALDONADO	5	4	4	4	4
LAVALLEJA	1	2	2	3	9
RIO NEGRO	0	1	1	1	7
TACUAREMBÓ	0	3	4	4	4

Fuente: Elaboración propia en base a los informes Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Sobre la evolución de los empleos por departamento es de destacar el aumento sostenido de ocupados en cooperativas de consumo en Salto, Río Negro y Lavalleja, manteniéndose estable en los demás departamentos. Respecto a Montevideo se observa nuevamente reflejado el efecto de la creación de la cooperativa en el rubro de la salud, pero si se aísla el año 2021, se observa una disminución entre 2019 y 2020 (probablemente a instancias de la Pandemia de Covid 19) y un muy leve aumento entre 2022 y 2023 (0.06).

B. Temáticas y prácticas de negociación colectiva

Para terminar, retomando las entrevistas realizadas hay una percepción positiva desde el movimiento de cooperativas de consumo respecto a éstas como fuente de empleo de calidad.

“Tuve la posibilidad de ir a la universidad pública trabajando en una cooperativa (...) ha desarrollado mi vida personal, al ser humano de una manera que en otros ámbitos no hubiera sido posible (...) no es un planteo egoísta de que nosotros queremos estar mejor,

sino que derrame inmediatamente hacia la sociedad” (*Focus Group cooperativas socias de la FUCC*)

De las entrevistas se desprende que las cooperativas además de tener por objeto social resolver necesidades de consumo de sus socios, lo hacen con el agregado de generar fuentes de trabajo digna. En este sentido, las entrevistas destacan el vínculo fluido entre trabajadores y directivos de las cooperativas, lo cual se refleja positivamente en el desarrollo de ámbitos de negociación en consejos de salarios y bipartitos de colaboración y ampliación de los derechos de los trabajadores.

Entre los aspectos positivos que repercuten en mejores condiciones de trabajo en las cooperativas de consumo donde se evidencia la estabilidad de los funcionarios (trayectorias que comienzan con el primer empleo y terminan con la jubilación), la formación continua de los trabajadores, el acceso a mayores salarios que en otros ámbitos de comercio (Arbulo y Martí, 2023).

A su vez, la fortaleza de los trabajadores en el ámbito de las cooperativas de consumo se ve reflejada en su organización sindical. El sindicato de trabajadores de las cooperativas de consumo fue fundado en 1951, teniendo una activa participación primero en la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) y luego en el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT-CNT). Destacando en los procesos de negociación colectiva, no sólo en los consejos de salario sino también a la interna de cada cooperativa de consumo, las cuales en su mayoría cuentan con sindicatos. De esta forma se puede decir que la Agremiación de Funcionarios de Cooperativas de Consumo (AFCC) actúa como una federación de sindicatos de base de las cooperativas de consumo, nucleando a 16 organizaciones sindicales y más de 1800 afiliados (Guerra, 2021).

Las Cooperativas de Consumo cuentan con un subgrupo propio en los Consejos de Salarios (Grupo 10: Comercio General; Subgrupo: 24 Cooperativas de Consumo), del cual participan los representantes de los Consejos Directivos nucleados en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC) en representación de los empleadores y los delegados de los trabajadores organizados en la Agremiación de Funcionarios de Cooperativas de Consumo (AFCC).

Tomando como referencia el texto de Guerra (2021): “Estudio de las particularidades de los procesos de negociación colectiva en entidades de la economía social en el contexto actual”, se observa que la negociación colectiva tripartita está claramente enfocada a aspectos salariales, aunque aparecen menciones sobre las condiciones laborales como ser: la reducción de la jornada laboral, licencias especiales, licencia sindical.

A partir de 2022 se advierte que, si bien los temas salariales siguen siendo claves, aparecen un conjunto de temáticas nuevas que aportan otros elementos de discusión a las condiciones laborales.

Gráfico 7. Discusión de temáticas no salariales en los Consejos de Salarios de las cooperativas de consumo (2022-2023)

Año	Temas NO salariales
2022	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica el régimen de licencias especiales (días por fallecimiento de un familiar) • Horas sindicales • Se crea comisión bipartita para analizar la posibilidad de reducción de la jornada laboral. Integrada por: FUCC – AFCC • Se crea comisión bipartita para acordar un procedimiento general de ingreso y ascenso de funcionarios. Integrada por: FUCC – AFCC • Se declara al 16 de setiembre como el día del Trabajador de las Cooperativas de Consumo. Día no laborable pago. • FUCC Y AFCC reclaman la creación de un grupo de consejos de salarios independiente y fuera del grupo comercio para las cooperativas de consumo. Entendiendo que estas por ser empresas de ESS difieren sustancialmente del comercio en general.
2023	<ul style="list-style-type: none"> • Se amplía el régimen de licencias especiales: Días de licencia por estudios médicos de hijos, conyugues, padres. Cuidados de hijos, conyugues o concubinos a cargo. Ausencias por razones de salud mental o adicciones del funcionario. Realización de IVE de funcionaria. 1 día para examen rectal de próstata. • Ingreso de familiar de funcionario fallecido • Se mantiene comisión bipartita para analizar la posibilidad de reducción de la jornada laboral. Integrada por: FUCC – AFCC • Se mantiene comisión bipartita para acordar un procedimiento general de ingreso y ascenso de funcionarios. Integrada por: FUCC – AFCC • Se establece periodo de caducidad de sanciones disciplinarias • Capacitación funcionarios: La cooperativa brindara capacitaciones a sus funcionarios al menos una vez al año. Determinando temática de la formación y número de funcionarios que participarán. • FUCC y AFCC, en comisión bipartita, elaborarán un plan anual de capacitación que incorporará 4 capítulos: Cooperativismo; Gestión e innovación; Sostenibilidad y Políticas de género. La obligación de capacitación quedará supeditada a las posibilidades económicas de cada cooperativa. • Descanso semanal de 36hs consecutivas

Fuente: Elaboración propia

Se percibe aquí la incorporación de elementos centrales referentes al cuidado incluyendo días de licencia por personas a cargo del funcionario (hijos, conyugues, padres). Pero también se incorporan elementos vinculados a aspectos del cuidado del trabajador como ausencias por razones de salud mental o adicciones. También aparecen un conjunto de temas a

tratar que responden a aspectos de proyección del desarrollo de las cooperativas, como ser la capacitación de los funcionarios en temáticas de Cooperativismo; Gestión e innovación; Sostenibilidad y Políticas de género. Destacando aquí el rol que asume la FUCC como ente de planificación de las líneas de formación y entidad de capacitación.

Finalmente, destacan la conformación de ámbitos bipartitos de discusión continuos entre FUCC y AFCC sobre temáticas claves en términos de condiciones laborales, pero también de desarrollo del cooperativismo de consumo en general. En este sentido se visualiza un proceso de diálogo y negociación con los trabajadores que no se agota en los consejos de salarios y que es continuo en el tiempo. Proceso que se percibe a la vez como formalidad del sistema cooperativo de consumo y como dificultad. Para algunos de los entrevistados este elemento conlleva el riesgo de que las cooperativas de consumo desvirtúen su objeto comenzando a funcionar como cooperativas de trabajo por el poder de decisión que éstos asumen sobre la empresa, pero olvidando que los mismos no tienen sobre sí el riesgo de la misma, como sí ocurre en las cooperativas de trabajo. Este aspecto se percibe como posible de ser un problema para generar transformaciones en las cooperativas de consumo que puedan ser claves para el desarrollo de su objeto (brindar, bienes y servicios a los cooperativistas en las mejores condiciones posibles y eludiendo a los intermediarios), eternizando estructuras ineficientes.

Pero este elemento no significa que para las cooperativas de consumo no sea un elemento clave identitario el ser fuentes de trabajo digno, además de cumplir su objeto respecto al consumo, elemento que se refleja en los salarios de los trabajadores, las condiciones laborales y la estabilidad del empleo en las cooperativas.

5. Conclusiones

Respecto del análisis de las políticas públicas, las cooperativas entrevistadas entienden como elemento positivo que la política hacia el cooperativismo puede percibirse como una política de Estado, en la medida que las políticas se han consolidado a partir de la ley 18.407 y la creación del INACOOOP. No obstante, se entiende que en este periodo de gobierno se ha producido una desaceleración de las políticas hacia el sector, lo cual se ve reflejado en la disminución de presupuesto, así como en la reducción de programas claves para el movimiento (fortalecimiento institucional, formación, asistencia técnica, financiamiento).

En este sentido se visualizan dos áreas claves de necesidad respecto al cooperativismo de consumo:

1. **Financiamiento:** Se entiende la necesidad de generar herramientas eficientes de financiamiento en términos de capital de giro para las cooperativas. Y por otro lado se percibe la falta de un banco de desarrollo que tenga un rol activo en el impulso de emprendimientos (de cualquier modalidad) en áreas económicas estratégicas.
2. **Intercooperación:** A pesar de existir un programa como el SíCoop que tiene por objetivo fomentar la intercooperación, se entiende que son necesarios cambios normativos para dar un mayor impulso a la intercooperación. Así como el desarrollo de una batería de programas que articulen entre sí con la mirada de generar cadenas de valor y desarrollar los eslabones débiles o actualmente inexistentes de la cadena; y así impulsar una mayor sustentabilidad del movimiento cooperativo.

Ambos problemas se conjugan con la necesidad de fortalecer los espacios de co-gestión de política pública, tanto en el diseño como en la evaluación de la misma. Entendiendo como elemento clave para ello la formación en cooperativismo de los funcionarios públicos para darle un mayor entendimiento sobre las características específicas de la ESS, elemento clave para generar políticas públicas pertinentes para el sector, y una mayor profesionalización de los actores del movimiento para poder participar activamente de los espacios de co-gestión. Ello acompañado del fortalecimiento del consejo consultivo como un elemento de participación central para la construcción de una mirada de largo plazo respecto al desarrollo del movimiento cooperativo, que pueda reflejarse en la creación de herramientas y programas para alcanzar dicha proyección.

En lo referido al empleo y la negociación colectiva; se observa, en primer lugar, que no aparecen una importante batería de políticas y programas que tengan por objeto específico el empleo en el cooperativismo de usuarios, sino que las cooperativas de consumo usufructúan las políticas que tienen al cooperativismo en general como su público objetivo. A la vez entre las políticas dirigidas al cooperativismo no hay un especial énfasis en la generación de empleo (más allá de las cooperativas sociales como programa específico) sino que están dirigidas más bien a aspectos de gestión empresarial o financiamiento de las mismas.

Destaca aquí como política con centralidad en el cooperativismo el SICOOP, como herramienta de promoción de la intercooperación entre cooperativas. Pero se visualiza que el mismo ha tenido un impacto de leve a moderado

en el desarrollo de las cooperativas, no percibiéndose que haya impactado en el crecimiento de la modalidad consumo.

En cuanto al empleo se visualiza un crecimiento del mismo impulsado por la creación de una nueva cooperativa en el rubro salud, y por la expansión de cooperativas de consumo radicadas en el interior. Pero al aislar el efecto de la nueva cooperativa, que no responde a políticas públicas de promoción hacia el sector, se constata que el empleo en cooperativas de consumo se ha mantenido estable en el periodo 2019-2023.

Finalmente, se percibe la fortaleza de los ámbitos de negociación colectiva como espacios de mejora de las condiciones laborales de los trabajadores en cooperativas de consumo. Así como la generación de espacios bipartitos de discusión sobre elementos claves para trabajadores, pero también para el desarrollo de las cooperativas. Aspecto que no se vislumbra que responda a políticas públicas específicas de promoción sino a elementos culturales de las cooperativas, vinculadas en su origen a ramas sindicales específicas.

6. Referencias bibliográficas y fuentes

ANDRADE RESTREPO, L. M. (2022). Las finanzas éticas y solidarias y las organizaciones que las fomentan en el mundo. *Cooperativismo Y Desarrollo*, 10(1), 113–128. Recuperado a partir de <https://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/448>

ARBULO D. y MARTÍ J.P. (2023): Estudio prospectivo del sector de las cooperativas de consumo uruguayas. En: Estudio prospectivo sobre el trabajo del futuro en el sector cooperativo nacional y su impacto en los procesos de negociación colectiva. Juan Martín Fernández, Ignacio Arboleya, Gabriel Isola (Coord.). PROYECTO ID 6 – LITERAL Ñ – 2023 – INEFOOP – CUDECOOP – Instituto Juan Pablo Terra. Montevideo – Uruguay. https://www.cudecoop.coop/cudecoop/wp-content/uploads/2024/04/Cudecoop_publicacion-literal-n%CC%83_2023-1.pdf

CABRERA, M.; DORNEL, S. y SUPERVIELLE, M. (2010): II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1º INFORME DE RESULTADOS. OPP – INE – ONUDI – Naciones Unidas Uruguay – CUDECOOP.

CAPÍTULO 2

CAETANO, G. y MARTÍ, J.P. (2019): *Lo que nos une. CUDECOOP: 30 años de cooperativismo.* INEFOP / INACOOOP / CUDECOOP.

CASTIGLIA, A. y ASTIAZARAN, A. (2022): Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2021. MTSS – INACOOOP

CASTIGLIA, A. y ASTIAZARAN, A. (2023): Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2022. MTSS – INACOOOP

CASTIGLIA, A. y ASTIAZARAN, A. (2024): Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2023. MTSS – INACOOOP

CASTIGLIA, A. y VEAS R. (2021): Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2019-2020. MTSS – INACOOOP

CASTIGLIA, A. y VEAS, R. (2020): Aproximación a la generación de empleo en el cooperativismo uruguayo. MTSS – INACOOOP

CRUZ, A. (2010): Redes de economía solidaria – papéis e límites de actores envueltos: trabajadores, universidades e Estado. *Revista Académica PROCOAS – AUGM.* Revista 2, nº 1, año 2 – Agosto 2010.

DIAS, F. (2004): Finanzas Solidarias. En Antonio Cattani (comp.): *La Otra Economía.* Ed. Altamira.

FUCC - Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (2024). SíCoop. Disponible en: <https://fucc.coop/si-coop/> Acceso 24 de junio de 2024.

GUERRA, P. (Ed.) (2021): “Estudio de las particularidades de los procesos de negociación colectiva en entidades de la economía social en el contexto actual. El caso de las cooperativas”. PROYECTO ID 6 – LITERAL Ñ – 2021 – INEFOOP – CUDECOOP – Instituto Juan Pablo Terra. Montevideo – Uruguay. <https://www.consejosdesalarios.com.uy/cooperativasonsumoconvenio/>

GUERRA, P. e ISOLA, G. (Coordinadores) (2022): Estudio de algunas áreas críticas para la negociación colectiva en el sector cooperativo. Proyecto ID-14 Literal Ñ 2022 – INEFOOP – CUDECOOP – Instituto Juan Pablo Terra. Montevideo – Uruguay. <https://www.cudecoop.uy/>

coop/cudecoop/wp-content/uploads/2023/05/Negociaci%C3%B3n_Colectiva_publicaci%C3%B3n_2023.pdf

HINTZE, S. (2009): “Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina”. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

HINTZE, S. (2014): “Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate”. *Revista Voces en el Fénix*. Disponible en: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/las-politicas-publicas-para-la-economia-social-y-solidaria-cuestiones-en-debate/>

INACOOOP - Instituto Nacional del Cooperativismo (2024): FONDO ROTATORIO ESPECIAL – FRECOOP Disponible en: <https://www.inacoop.org.uy/frecoop> Acceso 23 de junio de 2024.

MANCE, Euclides (2004): Cadenas productivas solidarias. En Antonio Cattani (comp.): *La Otra Economía*. Ed. Altamira.

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 (CEPAL).

MARTÍ, J.P. (2024): “Políticas públicas para el cooperativismo en Uruguay. A 20 años de la Recomendación 193 de la OIT”. *Revista Utopía*. Disponible en: <https://revistautopia.uy/articles/politicas-publicas-para-el-cooperativismo-en-uruguay-a-20-anos-de-la-recomendacion-193-de-la-oit>

MENDELL, M. (2007): “Economía social y políticas públicas: el caso de Québec” en Vuotto, Mirta (coord.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Ed. Prometeo.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1981): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Estudios CEDES* 3 (2): 98-128.

TORRELLI, M., DE GIACOMI, B., FALKIN, C., & SARACHU, G. (2019). Mapeo de las políticas públicas vinculadas a la ESS en Uruguay (2015): Una perspectiva sobre su naturaleza y orientaciones a diez años de la

asunción del gobierno progresista. *Geograficando*, 15(1), e052. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe052>

Sitios web

Agencia Nacional de Desarrollo (2024) <https://www.ande.org.uy/>

Instituto Nacional del Cooperativismo (2024). <https://www.inacoop.org.uy/>

Ministerio de Trabajo y seguridad Social (2024) Consejos de salarios y negociación colectiva. Grupo 10. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/tematica/24-cooperativas-consumo>

Ministerio de Industria, Energía y Minería (2024) <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/>

7. Anexos

Gráfico 8. Programas públicos de apoyo a las empresas (en negrita a las cooperativas)

Organización-Institución principal	Programa	Apoyo	Público Objeto	Modalidad Cooperativa
INACOOP	Programa de presencial territorial	Asistencia técnica	Cooperativas	TODAS
INACOOP	SICOOP	Asistencia financiera	Cooperativas	TODAS con énfasis en cooperativas de consumo
INACOOP	FRECOOP	Asistencia financiera	Cooperativas	TODAS
INACOOP – MIEM	FONDES	Asistencia financiera	Cooperativas de trabajo y agrarias - Emprendimientos autogestionarios	Trabajo y Agrarias

CAPÍTULO 2

Organización- Institución principal	Programa	Apoyo	Público Objeto	Modalidad Cooperativa
INACOOOP – MIEM	INCUBACOOOP	Educación / Asistencia técnica	Pre-cooperativas y Cooperativas	Trabajo (Principalmente)
INACOOOP	Mejora en la gestión	Educación / Asistencia técnica	Cooperativas	TODAS
INACOOOP – INACAL – LATU – CUDECOOP	Más valor Cooperativo	Educación	Cooperativas	TODAS
INACOOOP – INACAL	Reconocimiento + Valor cooperativo	Asistencia técnica	Cooperativas	TODAS
MIEM – INACOOOP	Cooperativas integradas al mundo	Asistencia financiera	Cooperativas y emprendimientos de la Economía Social y Solidaria	TODAS
MIEM	Fondo industrial	Asistencia financiera	Empresas que desarrollan actividades de industria manufacturera y/o aprovechamiento de residuos industriales (micro, pequeña y mediana empresa (mipyme)	Trabajo
MIEM	Fondo Vinculación Tecnológica (FVT)	Asistencia financiera	Mipymes	Trabajo
MIEM	Fondo Naranja	Asistencia financiera	Mipymes	Trabajo
MIEM	Importación de partes de bienes de capital con beneficios	Asistencia financiera	Empresas industriales, importadoras y productores agrícolas	Trabajo – Agrarias
MIEM	Exoneración de IVA e IMESI en la compra de bienes de capital de una empresa	Asistencia financiera	Empresas dedicadas a actividades manufactureras y extractivas.	Trabajo – Agrarias
MIEM	Certificados de Energía Renovable – SCER	Asistencia técnica	Grandes Consumidores, Medianos Consumidores y consumidores no residenciales	Trabajo – Agrarias – Consumo – Ahorro y crédito

CAPÍTULO 2

Organización- Institución principal	Programa	Apoyo	Público Objeto	Modalidad Cooperativa
MIEM – Dinapyme – INACOOOP	Asistencia técnica para el fortalecimiento de EE. SS. en fase de concepción de un proyecto de inversión	Asistencia técnica	Cooperativas de trabajo, cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, empresas autogestionadas y demás entidades de la economía social y solidaria.	Cooperativas de trabajo, cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural
MIEM – Dinapyme – INACOOOP	Convocatoria MIEM–Dinapyme para proyectos de inversión cooperativos	Asistencia financiera	Cooperativas agrarias, de trabajo y sociedades de fomento rural	Trabajo – Agrarias – SFR
MIEM – Dinapyme	Programa para el mejoramiento de la gestión de las compras públicas	Asistencia técnica	Micro, pequeñas y medianas empresas	Trabajos – agrarias
ANDE	Cursos en línea	Educación	Micro, pequeñas y medianas empresas	TODAS
ANDE	Rondas de negocios	Asistencia técnica	Micro, pequeñas y medianas empresas	Trabajos – agrarias
ANDE	SOS Pymes 2024	Asistencia técnica	Micro, pequeñas y medianas empresas	TODAS
ANDE	Modo Digital	Asistencia técnica / Asistencia financiera	Micro, pequeñas y medianas empresas	TODAS
ANDE	Centros Pymes en territorio	Asistencia técnica	Micro, pequeñas y medianas empresas	TODAS
ANDE	Empresas 360	Asistencia técnica	Micro, pequeñas y medianas empresas	TODAS
ANDE	Redes Empresariales 2024	Asistencia financiera	Micro, pequeñas y medianas empresas	TODAS
ANDE	Programa de Oportunidades Circulares	Asistencia técnica	Micro, pequeñas y medianas empresas	TODAS
ANDE	Acceso a financiamiento	Asistencia financiera	Micro, pequeñas y medianas empresas	TODAS
INEFOP	Capacitación estándar	Educación	Empresas privadas	TODAS
INEFOP	Incorporación de Nuevas Competencias	Educación / Asistencia técnica	Empresas privadas	TODAS
INEFOP	Bono de Gestión Empresarial	Educación	Empresas privadas	TODAS

CAPÍTULO 2

Organización- Institución principal	Programa	Apoyo	Público Objeto	Modalidad Cooperativa
INEFOP	Redes Empresariales de Talento	Asistencia financiera	Empresas privadas	TODAS

Fuente: elaboración propia a partir de web institucionales

Gráfico 9. Anexo: Entrevistas realizadas

Cooperativa
Cooperativa Bancaria
Cooperativa Club ANCAP (CCA)
Cooperativa Consumo Club Empleados ANCAP (COCCEA)
Cooperativa Magisterial (COMAG)
Cooperativa Municipal
Cooperativa de Paysandú (COPERPAY)
Cooperativa Salteña de Consumo (COSALCO)
Cooperativa del transporte (COTRANS)
CUTEANTEL
Cooperativa de Consumo de la Salud Pública (COSAP)

3.

**Políticas públicas y empleo
en las cooperativas
de trabajo en Uruguay.
Cambios y permanencias
(2020-2024)**



1. Introducción

El presente informe se enmarca en el trabajo conjunto entre CUDECOOP y el Instituto Juan Pablo Terra financiado por INEFOP. Tiene por objetivo “Evaluar los cambios en las políticas públicas de promoción cooperativa y sus efectos en el empleo y la negociación colectiva en los institutos vinculados al MTSS”. Respecto de la metodología, se trabajó en base a tres fuentes de datos, en primer lugar, un análisis documental de materiales producidos por la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU), equipos técnicos y equipos académicos; se realizaron además seis entrevistas individuales y una grupal; finalmente, se analizó el aporte a la generación de puestos de trabajo de las cooperativas, en base a los informes del MTSS e INACOOOP y tomando dos momentos: Noviembre de 2019 y Diciembre de 2023.

Para llevar adelante el análisis se partió de las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron los cambios y las permanencias en las políticas públicas en el actual período de gobierno respecto de los anteriores? ¿Cuáles fueron las continuidades, pero también si se produjeron cambios tanto en el enfoque, la institucionalidad, los programas, los montos asignados y las modalidades de ejecución? Al respecto, interesa presentar la perspectiva desde el movimiento en torno a esos cambios a la vez que proyectos a futuro.

En términos generales las políticas públicas destinadas al cooperativismo no han experimentado grandes transformaciones o cambios institucionales, sin embargo, hay un enlentecimiento de velocidades previas que se evidencia en los recortes presupuestales de programas, aunque sin cierres definitivos. Es por ello pertinente preguntarse: ¿Qué incidencia tuvieron esos cambios y continuidades en el cooperativismo de trabajo? a esta pregunta se trata de responder al menos en tres aspectos: cantidad de cooperativas, puestos laborales y el papel de las cooperativas en estos sectores.

12 Lic. en Sociología. Titular de la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo. Correo Electrónico: danielarbulo@gmail.com

13 Doctor en Ciencias Sociales (mención Historia Económica). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Socio del Instituto Juan Pablo Terra. Correo electrónico: juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy

Por último, este informe se interroga sobre cuánto han incidido las continuidades, los frenos y retrocesos a la ocupación cooperativa, a los sectores o a la presencia mayor o menor en un territorio. Las cooperativas no escapan a la situación general del país y han sufrido la Pandemia del Covid 19 y sus consecuencias, las crisis sectoriales y los altibajos de la economía nacional.

Los ejes del análisis se presentan en una primera parte descriptiva y en un segundo momento el análisis respecto a las preguntas que estructuran el trabajo.

El primer eje refiere a las políticas públicas del cooperativismo en dos componentes: acciones desde el ejecutivo y aspectos legislativos. La política pública del cooperativismo en lo referido al componente ejecutivo se inicia tímidamente con la reapertura democrática, en cambio los aspectos legislativos tienen un primer escenario en 1946. El desarrollo cooperativo, y en especial en el caso de las cooperativas de trabajo (CT), ha ido de la mano con la creación de normativas que han contado con el impulso y la participación de del movimiento cooperativo.

El segundo eje del documento refiere a los programas públicos como espacios de oportunidad para las cooperativas. Se analizan los programas de fomento a cooperativas sociales (CS) como caso especial de cooperativas de trabajo, los programas de compras públicas y los convenios estatales para las cooperativas de trabajo. Durante este período de gobierno, el desarrollo de estos tres programas ha sido desparejo. En primer lugar, se realizaron importantes cambios en el programa de cooperativas de trabajo. En segundo lugar, el debate en torno a la reserva de una porción del mercado para las cooperativas no ha tenido avances. Finalmente, los convenios se han mantenido y en algunos ampliado, constituyéndose en una herramienta con resultados visibles y que ha permitido consolidar espacios intercooperativos.

El tercer momento del documento presenta la evolución de la ocupación en las cooperativas de trabajo y sociales en el período 2019-2023, así como los cambios en torno a los sectores de actividad, tamaño de los emprendimientos y cantidad, hay una estabilidad en general, aunque se da por el crecimiento de las CT frente a una baja considerable de emprendimientos y empleo en las CS.

A lo largo del análisis se tomaron en cuenta, especialmente en las conclusiones, las expectativas y propuestas de actores principales del cooperativismo de trabajo en Uruguay volcadas en las entrevistas.

2. El marco de las políticas públicas para el cooperativismo de trabajo

La suerte del cooperativismo en Uruguay está íntimamente relacionada con las decisiones de política pública. El principal trabajo de referencia es el de Juan Pablo Terra (1986) “Proceso y significado del Cooperativismo Uruguayo”, un análisis histórico y social de las trayectorias cooperativas en todas las clases. En el mismo, Terra sostiene

Aunque existen intentos anteriores, el cooperativismo de producción aparece en el Uruguay formalmente después de la aprobación de la Ley General de Cooperativas, en 1946. Esta ley reconoció dos tipos de cooperativas —de producción y de consumo— y estableció para ellas estímulos y mecanismos de control. (Terra, 1986: 97)

La siguiente modificación del marco normativo de las cooperativas de trabajo surge a propuesta de una comisión de la FCPU, recientemente fundada en 1962. Se convierte en la Ley 13.481 de 1966 donde establece algunos aspectos que contribuyeron a la consolidación de las cooperativas. Esta norma definió a las cooperativas de Producción, las exoneró de todo tributo nacional y aporte patronal, además, se estableció el respeto de los laudos de los consejos de salarios y los convenios colectivos, así como la ausencia de indemnización por despido para los socios y la forma de distribución de excedentes.

Estos antecedentes legislativos son importantes en la medida que establecen el reconocimiento de la figura jurídica de las cooperativas de producción (Ley 10.761 de 1946) y, posteriormente, la exoneración impositiva (Ley 13.4881 de 1966). Sin embargo, a pesar de los avances legislativos no se instrumentó ninguna institucionalidad para la promoción del cooperativismo en general o el cooperativismo de trabajo en particular.

A. La institucionalidad especializada para las cooperativas de trabajo

Respecto de la institucionalidad para el cooperativismo de producción o trabajo, existen dos antecedentes previos al INACOOOP: la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC) y la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC). Isola y Martí (2015) refieren a ellas

Una de las iniciativas más importantes del período, referida a las políticas públicas, fue la creación de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC), en 1985. Establecida en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por el primer gobierno posdictatorial, esta dirección fue la primera en la historia de la administración pública en tener el carácter de unidad ejecutora con potestad de injerencia en el desarrollo de actividades en el sector y con un presupuesto asignado para llevarlas adelante” (...) Posteriormente, por decreto n° 128/91, del 6 de marzo de 1991, se creó la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC) en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. (p. 15)

Sobre estos antecedentes, Martí (2021) sostiene que la creación de la institucionalidad para el fomento del cooperativismo fue tardía, débil e intermitente. Tardía, al igual que la legislación cooperativa, respecto de las experiencias de otros países de la región, recién pudo concretarse en una coyuntura particular de la salida de la dictadura. También se trató de una institucionalidad débil, tanto por la carencia de recursos como por la falta de apoyo explícito de los gobiernos. Finalmente, fue intermitente puesto que en 1985 se creó un organismo especializado y unificado pero el siguiente gobierno lo disolvió y, poco después, se creó una comisión con carácter “honorario”.

La ley general del cooperativismo, 18.407 del año 2008, crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) con una tarea fundamental que es la promoción de políticas públicas orientadas al cooperativismo.

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 brindarán el apoyo de sus diferentes Ministerios y áreas en todo programa que sea compatible con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo. (Art. 185)

la Ley 18.407 institucionaliza la promoción de cooperativas a través de la creación del INACOOOP, como persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado) (Artículo 186º), con el objetivo de “promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país” (Artículo 187º). En consonancia con esto, este mismo artículo establecía entre otros cometidos: el proponer políticas públicas y sectoriales, promover los valores y principios cooperativos, formular planes de desarrollo, coordinar la formulación, articulación y ejecución de los planes con los organismos públicos, desarrollar programas, recursos e instrumentos para el fomento cooperativo, formular planes para la formación de dirigentes, crear un sistema de información sobre el sector, evaluar la incidencia de las cooperativas en la economía y la sociedad, promover la enseñanza del cooperativismo, la integración del movimiento, la investigación, la formación y la capacitación de los cooperativistas y comunicar e informar sobre la temática (Martí, 2022).

El INACOOOP, además de tener sus atribuciones específicas, tiene desde su creación una institucionalidad basada en la participación en la gestión de delegados del sector cooperativo con voz y voto. Al respecto, en las entrevistas surgen miradas diversas en torno a la agenda y el rol interno de esas delegaciones, sin embargo, más allá de los matices, hay coincidencia sobre la relevancia que tiene la cogestión y que la participación asegura eficacia en las acciones y un enfoque directo hacia las cooperativas. La participación en espacios de co-gestión de delegados del sector cooperativo ha contribuido a la eficacia de las acciones, la participación y la continuidad de cuadros técnicos ha mantenido e incluso mejorado la visibilidad del instituto, aún con tensiones internas, la participación direcciona la política pública a la centralidad de las preocupaciones. La participación social es una fuente de tensión respecto a las delegaciones y su autonomía, tensión entre la estrategia del movimiento y las prioridades del gobierno de turno. Tiene a su vez un aspecto positivo la presencia de delegaciones sociales aporta a la continuidad de las políticas públicas para convertirlas en políticas de Estado. Aun cuando no se cuente con mayoría en el directorio, la presencia de delegados sociales asegura continuidades a la vez que amortigua intentos de desarticulación.

Ninguna política pública se sustenta sin una asignación presupuestal adecuada. Con la ley general del cooperativismo y la puesta en funcionamiento de esta institucionalidad, se crearon fondos de fomento, lo interesante es que se estipulan formas de financiamiento compartido entre lo público y lo cooperativo con la prestación coactiva a las cooperativas como fuente clave en el financiamiento de la política específica. En lo que refiere al financiamiento público del INACOOOP hay un retroceso en los fondos asignados. Dice el documento de la FCPU del año 2023 “El presupuesto del INACOOOP se recortó en

un 15 % a principios del 2020 y la partida se “pesificó”, por lo que no se ajusta por inflación y pierde poder adquisitivo a lo largo del tiempo.” Al respecto la FCPU propone recuperar el aporte de Rentas Generales correspondiente a 10.000.000 UI/año. Un dato relevante respecto al financiamiento es que la prestación coactiva se ha mantenido en este período, sin embargo, la contraparte pública directa al INACOOOP, ha disminuido.

Vinculado directamente con INACOOOP, se encuentra el Fondo de Desarrollo (FONDES-INACOOOP) que, si bien no ha tenido grandes cambios en este período, se mantiene como ventana de oportunidad. Aunque en las entrevistas se refleja que la herramienta del FONDES no forma parte de la agenda cotidiana de demandas de las cooperativas de trabajo.

En lo que refiere a la institucionalidad específica para la promoción de las cooperativas de trabajo, tal como señala Martí (2023), en primer lugar, a lo largo de la historia han existido importantes diferencias en el tratamiento de las políticas públicas para las cooperativas de trabajo y otro tipo de cooperativas, especialmente las agrarias. En segundo lugar, la preocupación por la mala utilización de las cooperativas de trabajo ha llevado a que se establezcan fuertes herramientas de control y más escasas medidas de promoción. Por otra parte, las políticas públicas tuvieron problemas para reconocer la especificidad de las cooperativas de trabajo por lo que, en algún período, primó la visión del cooperativista asimilado a un trabajador asalariado y en otros se asimiló a las cooperativas a las micro, pequeñas y medianas empresas. Recién con la creación del INACOOOP, las políticas públicas reconocieron la identidad específica de las cooperativas de trabajo diseñando instrumentos de política pública pensados para las cooperativas de trabajo específicamente.

Otra área de gobierno nacional especialmente sensible al fomento cooperativo, es el caso de la del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), que desde el año 2012 cuenta con un fondo de convocatoria a inversiones de cooperativas.

De igual manera sigue en funcionamiento el área de Promoción Sociolaboral del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con un papel clave en el fomento de las cooperativas sociales y el apoyo a emprendimientos liderados por personas vulnerables, veremos más adelante que ha habido cambios sustanciales al respecto.

La institucionalidad para el fomento y la promoción cooperativa a nivel departamental tiene dos casos de intendencias con áreas especializadas. Son los casos de la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) y la Intendencia Departamental de Canelones (IDC). A propósito de Canelones,

resulta un caso más que interesante de promoción y fomento cooperativo, porque en sus orígenes tuvo a una gremial como contraparte y cogestora de la propuesta, aún antes de la creación del propio INACOOOP. Surgió a partir del “Programa de reactivación económica y creación de trabajo a través del fomento del Cooperativismo y la recuperación de empresas en el Departamento de Canelones”, llamado Canelones Cooperativo. También existen algunas experiencias más recientes que están en pleno desarrollo. Ejemplo de esto es la Oficina de Desarrollo Cooperativo y Trabajo Asociado de la Intendencia Departamental de Salto, en convenio con la FCPU.

Otro ejemplo de experiencia territorial que se ha mantenido y eso contribuye en el armado de la agenda del sector, es la designación de la Capital Nacional del Cooperativismo, este año 2024 fue la ciudad Colonia la elegida. Esta designación permite centrar las acciones del sector en un territorio determinado, articular agendas y recoger apoyos de autoridades locales.

Un programa público con presencia cooperativa pero que no está dirigido exclusivamente al sector es el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) cuyos programas han contribuido en algunas cooperativas y su formación técnica. Durante este período de gobierno se ha mantenido la participación del movimiento cooperativo como representante de la Economía Social en el directorio con voz y sin voto.

Los recursos para desarrollar la política pública “hay muchos instrumentos financieros hoy, que no se pueden aprovechar porque no hay una propuesta clara de desarrollo, capaz hay muchos que están subutilizado y es por eso” (Entrevista SR). La mirada al desarrollo tiene dos contrapartes, tanto la ejecución desde lo público como la mirada de prospectiva desde el movimiento, al respecto la incubadora es el único instrumento de prospectiva que se tiene “para ir generando oportunidades, para lo que se viene, para pensar la reconversión”, no es que el cooperativismo no sea opción, quizás no exista una forma de cooperativismo que dé respuesta a esas necesidades.

B. Aspectos legislativos

La ley General de Cooperativas, surgió como eje de una agenda de desarrollo sectorial “Un movimiento, una Ley” y fue aprobada en 2008. Constituyó un hito fundamental en el proceso de desarrollo cooperativo en Uruguay. Permitió unificar definiciones, normas y principios de política pública en un país con más de 100 años de cooperativismo. Un elemento clave de la Ley fue

la creación del INACCOOP, cuyas potestades, atribuciones y ámbito de acción reunieron el consenso del sector cooperativo y el sistema político.

Es relevante la dimensión normativa porque el desarrollo del cooperativismo ha ido de la mano siempre de la legislación y de un alto nivel de formalización de los procesos. En general, las propuestas surgidas desde el movimiento asumen dos componentes, el político de mirada de largo plazo y con un enfoque de desarrollo y el normativo que da sustento jurídico a la mirada de largo plazo. En las entrevistas, en particular el diálogo con el consejo directivo de la FCPU, las propuestas asumen su contracara normativa que asegure una mirada de largo plazo, precisamente se reflexiona respecto a que es probable que lo normativo haya contribuido con las continuidades en las gestiones aún con signos diferentes en el gobierno.

Durante este período no se ha modificado sustantivamente, aunque ha habido algunos cambios. Por ejemplo, con la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (Nº 19.889) en el año 2020 se plantearon cambios en la forma de contratación de las cooperativas (a través de una nueva redacción art. 33 del TOCAF) lo que incidió negativamente en el caso de las cooperativas de servicios sociales y profesionales. Si bien es cierto, que en diciembre de 2023 se aprobó la ley 20.245 que establece excepciones para comprar “Directamente o por el procedimiento que el ordenador determine, cualquiera sea el monto de la operación”. Esas excepciones refieren a los casos del MIDES y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) al contratar tanto cooperativas como asociaciones civiles u otras formas sin fines de lucro, “en el marco de convenios o acuerdos específicos para el cumplimiento de planes que se relacionen en forma directa con la ejecución de las políticas sectoriales de dichos Ministerios” (Art. 1 de la Ley 20.245) Asimismo, la norma establece que

Los convenios o acuerdos específicos deberán contener cláusulas que establezcan detalladamente los requisitos en materia de rendición de cuentas, evaluación del cumplimiento de los objetivos y resultados esperados, así como los instrumentos y formas de verificación requeridos por la entidad estatal contratante (Art. 33 del TOCAF)

Sin embargo, se incorpora, en la redacción el requisito que sean “*definidas como pequeñas empresas según el orden jurídico vigente*”. Este cambio de normativa golpeó fuerte a cooperativas de servicios sociales que gestionaban centros 24 horas, refugios y otros programas del MIDES que, por sus características hacen inviable que se sostengan con menos de 19 personas. La propia política pública por un lado fomenta el trabajo con el cooperativismo y las recorta luego a través de una norma legal. Con una fuerte incidencia en uno de los sectores de mayor presencia en las cooperativas de

trabajo, sector fuertemente feminizado, con equipos técnicos de formación profesional y un perfil etario joven.

Otro de los cambios legislativos sobre las secciones cooperativas fue introducido en la Ley N° 20.075 de “Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021”, y donde “el actor relevante al respecto es el INACOOOP” (Entrevista SR). Allí se modificó el Art. 91 de la Ley 18.407 que “prever y regular la existencia y el funcionamiento de secciones”, permitiendo la existencia de secciones cuyo volumen de operaciones no superen “el 60 % (sesenta por ciento) del volumen total de operaciones de la cooperativa).

En tanto, la regulación sobre el acto cooperativo, es un tema que sigue abierto y sin acuerdo entre las clases cooperativas. Desde las cooperativas de trabajo se plantea que en los negocios entre cooperativas y con sus socios deben encontrarse exoneradas del pago de IVA. Adicionalmente se presenta una propuesta concreta de concreción del acto cooperativo: “La distribución de excedentes al final del ejercicio, en todas las clases cooperativas, es un Acto Cooperativo, por tanto, en todos los casos debe encontrarse exonerada del pago de IRPF”. La Ley general, establece que

Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus socios, por éstas 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. (Art. 9 de la Ley 18.407)

Aún con el reconocimiento por ley en 2008, tales negocios específicos en la práctica no han sido respaldados por acciones de la política pública, algo que incide en el desarrollo del sector y en la identidad cooperativa.

Existen también algunas iniciativas de la FCPU para modificar aspectos normativos que no tomaron estado parlamentario, pero que aparecen en la agenda del sector.

En primer lugar, se propone agregar al Artículo 105 de la Ley 18.407, la calidad de aspirante a socio. Esto es, personas que sin ser socias desde su ingreso tengan la posibilidad de serlo luego de cierto periodo. Contar con esta herramienta contribuiría con la identidad cooperativa, marcaría un

diferencial con el trabajo en otro tipo de empresas, ayudaría en la “continuidad de las cooperativas y que quienes se integran a trabajar asuman un compromiso con la propuesta” (Entrevista SR). Si bien esta figura de aspirantía aparece en los estatutos y se considera que el estatuto forma parte del derecho cooperativo, el Banco de Previsión Social (BPS) no lo reconoce.

Por otro lado, se propone modificar el art. 102 de la Ley 18.407, que establece que “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”. Se consideran incluidos dentro de la exoneración prevista en el inciso precedente, los aportes patronales a los fondos de la construcción:

- a. Fondo de Cesantía y Retiro de la Construcción (FOCER) establecido en la ley N° 18.236, de 26 de diciembre de 2007;
- b. Fondo Social de Vivienda de los Obreros de la Construcción (FOSVOC) creado por convenio colectivo suscrito en el sector de la industria de la construcción el 21 de julio de 1967 y ratificado por el Decreto N° 466/008 del 06 de octubre de 2008, al amparo de lo previsto en los artículos 177 a 181 de la ley N°13.728 de 17 de diciembre de 1968;
- c. Fondo Social de la Construcción (FSC) y Fundación de Capacitación.

Las iniciativas presentadas por la FCPU no tuvieron avances a nivel legislativo, algunas se sumaron a la agenda de la comisión especial. el papel de los aspectos normativos ha sido fundamental en la historia del cooperativismo de trabajo en Uruguay, incluye sectores de actividad, determina el tamaño de las cooperativas y su vínculo con los socios y aspirantes.

Podría ser un caso interesante la generación de normativas que estimulen en sus primeros tiempos la creación de microcooperativas en los sectores de punta en innovación, hay casos en diversos territorios de España, durante las entrevistas surge la preocupación en torno a una mayor presencia en sectores de punta y este ejemplo podría contribuir al inicio.

3. Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo

Dentro de los que son programas públicos para el fomento del cooperativismo, se deben diferenciar los dirigidos a las cooperativas sociales que son un tipo particular de cooperativas de trabajo y que ha tenido cambios relevantes en el período, con el resto de programas que refiere a las compras públicas, convenios entre el Estado y las cooperativas y programas de promoción del cooperativismo en sectores particulares (clasificación de residuos, cuidados, sectores tecnológicos, etc.). Los espacios institucionales de política pública han reconfigurado el mapa sin que implique el cierre de programas, si es claro el recorte presupuestal.

Tabla 5. Esquema resumen programas de política pública

Organismo	Descripción del programa
Ministerio del interior	Compras de insumos de alimentos para sistema carcelario, firmado con las Intendencias de Canelones y Tacuarembó, molinos cooperativos, criadores de pollos y Cooperativa Agraria Limitada Uruguaya de Productores de Cerdos (CALUPROCED).
MIDES	Cooperativas Sociales, convenio con INACOOOP para el seguimiento, capacitación y fortalecimiento de cooperativas sociales. Clasificadores, programa PUC y cooperativización de la gestión de las plantas de clasificado de residuos Cuidados: proceso de consolidación de cooperativas gestionadas por asistentes personales (Plan provisión Colectiva)
MIEM	Convocatorias de DINAPYME a proyectos de inversión de cooperativas de producción y Sociedades de Fomento Rural (SFR). INCUBACOOOP, en convenio con INACOOOP Y CUDECOOP Financiamiento MIEM-FONDES para cooperativas en fase de concepción de un proyecto de inversión”

Fuente: Elaboración propia.

En algunos sectores particulares las acciones de política pública inciden de manera directa. Es el caso del sector educativo en que los CAIF solo podían ser gestionado por asociaciones civiles y el cambio de normativa habilitó la gestión de centros por parte de cooperativas, siendo actualmente uno de los sectores que más trabajo cooperativo ocupa.

Otros sectores, como el sistema de cuidados es un espacio de oportunidad, un programa que se mantuvo aún con recortes durante este gobierno y que

además promovió la cooperativización de las asistentes personales. En este sentido, a propuesta del propio MIDES y para “facilitar la prestación de los servicios de cuidados en domicilio brindados por cooperativas de trabajo, ... [se las exoneró] del Impuesto al Valor Agregado por la prestación de los referidos servicios” (Decreto 244/022).

También se debe considerar que las transformaciones en el mundo del trabajo, en especial el desarrollo de las TICS, que sustituyen mano de obra y han avanzado en la desaparición de oficios y el surgimiento de nuevos sectores de actividad, todo de la mano de la internacionalización de empresas que se gestionan con secciones en distintos países, una forma desconcentrada de empresas, estas transformaciones inciden fuertemente en el cooperativismo de trabajo, “especialmente en el caso de las cooperativas de producción” dice Carlos Reyes, pero también en aquellas cooperativas de servicios. Estos cambios están presentes hoy día, sin embargo, no aparece una agenda pública que prevea estos nuevos escenarios y su incidencia en el trabajo cooperativo.

Asimismo, las compras públicas y los convenios con distintos niveles del Estado han permitido el desarrollo de emprendimientos cooperativos ya sea potenciándolos como generando oportunidades para las cooperativas.

A continuación, se presentan los programas públicos para el fomento del cooperativismo, diferenciando, por un lado, a aquellos referidos a las cooperativas sociales y, por otro, los programas de convenios y compras públicas para las cooperativas de trabajo.

A. Cooperativas sociales

La Ley 18.407 define a las cooperativas sociales como un tipo de cooperativas de trabajo y establece su definición y objeto:

Las cooperativas sociales son aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus miembros 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)

Entre los cambios más importantes de este período, se encuentra el convenio suscrito entre INACCOOP y MIDES en julio de 2021, que tiene por objetivo “promover la constitución y consolidación de cooperativas sociales a los efectos de lograr su transformación en cooperativas de trabajo”. El INACCOOP pasa a asumir las tareas de seguimiento, capacitación y apoyo al fortalecimiento de las cooperativas sociales que anteriormente realizaban organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Los tres componentes del convenio son: a) Fortalecer la gestión social, institucional, económica y empresarial de las Cooperativas Sociales, y apoyar en la constitución de las cooperativas como también de la reforma de aquellos estatutos que sean necesarios a esos efectos. Además de la consolidación de aquellas cooperativas sociales existentes a los efectos de lograr la transformación a cooperativas de trabajo; b) Fortalecer y desarrollar aquellos emprendimientos asociativos que en el marco de los programas del MIDES busquen lograr la inclusión sociolaboral de personas clasificadoras; y por último: c) Apoyar y acompañar social y técnicamente los procesos de formalización, profesionalización y comercialización de grupos de personas en situación de vulnerabilidad en el marco de las iniciativas promovidas por los programas del Ministerio, que puedan derivar en algún formato cooperativo o de la economía social y solidaria (de acuerdo con lo definido en la ley 19.848).

Respecto de la valoración gremial, en el documento de estrategia de la FCPU se reafirma a las Cooperativas Sociales como una “excelente herramienta de inclusión social”, sin embargo, no alcanza con la formación de aquellas, sino hay un acompañamiento y apoyos para el fortalecimiento de las mismas. Sigue pendiente desde hace años viabilizar el pasaje de las cooperativas sociales a cooperativas de trabajo. Sin embargo, no ha habido un programa de seguimiento y acompañamiento a la tan mentada transición. El problema que se presenta para que esa transición se concrete de forma ordenada sin poner en riesgo a las cooperativas sociales, está relacionado con el acceso al mercado y el incremento de costos por imposición del IVA.

B. Compras públicas y convenios

En las entrevistas a dirigentes y técnicos de referencia aparece cotidianamente el concepto de compras públicas que beneficien a las cooperativas. Esta propuesta de contar con un espacio en el mercado interno en las políticas públicas es un consenso a todos los niveles. Al respecto, el documento de la FCPU dice:

Es necesario generar un régimen jurídico especial que garantice la participación de las cooperativas de trabajo en las compras y contrataciones de los organismos públicos, a través de mecanismos como márgenes de preferencia, reserva de mercado o prioridad en similitud de condiciones. (FCPU, 2023)

En la entrevista colectiva al Concejo Directivo de la FCPU, el tema de las compras públicas fue el principal eje de demanda. Esta propuesta no se termina exclusivamente en una porción asegurada de mercado, sino que tiene algunas acciones adicionales importantes. Se expresa la importancia de promover acciones de capacitación para dar respuesta a la demanda, lo que va de la mano en la planificación de un sector de actividad y que contribuye en lograr dar respuesta efectiva a la demanda y, por último, asegurar la financiación tanto del proceso productivo y sus etapas como en el sobre costo que implican las demoras en el pago por parte del estado.

El mayor problema respecto de las compras públicas a las cooperativas pasa por lograr una “Equiparación de las cooperativas en cuanto a los requisitos en las compras directas del Estado. (Se propone una modificación del numeral 30 del literal D) del art. 33 del TOCAF)”. Se sugirió y se acordó en lo que respecta a suprimir el requisito que fue agregado en 2021 en el TOCAF, en el sentido de exigirles a las cooperativas que sean “definidas como pequeñas empresas según el orden jurídico vigente”, con la excepción del MIDES o el MGAP, por el procedimiento de compras directas.

En lo que refiere a convenios, a diferencia de la propuesta de una porción de mercado reservada a las cooperativas, estos tienen un objeto específico de servicio brindado por las cooperativas y que contribuye con un programa de política pública determinado. Esto es un espacio de oportunidad de crecimiento y consolidación en un sector concreto. Los casos más desarrollados de convenios tienen a INACOOOP como interlocutor principal y, además de aportar transparencia al convenio con la institucionalidad pública, contribuyen a dar una solución a la demora de pagos de parte del Estado.

Un caso de convenio exitoso es el firmado entre el Ministerio del Interior, las intendencias de Canelones y Tacuarembó, la cooperativa CAORSI, la Cooperativa de Trabajadores del Molino Santa Rosa, la Asociación Uruguaya de Productores de Cerdo (AUPC) y la Cooperativa Nacional de la Asociación de Façoneros de Pollos Unidos (CONAFPU). Este convenio fue firmado en el año 2014 y, con algunas modificaciones, se mantiene actualmente. En las entrevistas se señalan algunos logros del convenio como “bajar el costo que paga el Ministerio [del Interior], articular con las Intendencias

departamentales en el apoyo a las cooperativas y concretar cadenas de trabajo intercooperativo que fortalecen a las cooperativas.”

Los convenios son una herramienta potente para la consolidación del sector cooperativo en la medida que se logren acciones de intercooperación. Ejemplo de esto es el Convenio UTE-INACOOB para la regularización de las instalaciones eléctricas domiciliarias a partir de cooperativas o el Convenio Intendencia de Montevideo-INACOOB para la contratación de cooperativas destinadas a espacios públicos en la capital. En estos casos, además de los acuerdos de compra y contratación específica, se suman programas de capacitación, seguimiento y fortalecimiento, estímulo a las inversiones cooperativas y un control directo de la calidad de lo ofrecido por los emprendimientos.

El convenio de UTE tiene alcance nacional y ha estimulado el desarrollo de cooperativas en el sector de instalaciones eléctricas. Sin embargo, tiene una amenaza importante en el límite superior de conexiones y al respecto no se identifica al momento una estrategia que amortigüe la ausencia del cliente principal.

En el caso de los espacios públicos de Montevideo, el convenio ha permitido como un producto de la concreción de la primera corporación de cooperativas urbanas, con una visibilidad de las cooperativas en los principales espacios públicos de Montevideo, además de la contratación de trabajadores, el convenio incorpora la capacitación conjunta a efectos de dar respuesta a demandas emergentes de servicios complementarios al cuidado, como es el caso de podas y mantenimiento.

4. Evolución de los puestos y condiciones de trabajo en las cooperativas

Durante este período, el INACOOB continuó con el esfuerzo de relevar la evolución de la mano de obra ocupada por las cooperativas en todas sus clases. Estos trabajos, que comenzaron en 2019, han sido llevados adelante por la Unidad de Información y Estadística de INACOOB y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) e informan sobre los puestos de trabajo en las cooperativas, tomando en cuenta la planilla única del Banco de Previsión Social y MTSS. Estos informes presentan el empleo en un momento puntual del año y no un promedio anual que podría ser una medida más fina, en la que se

asumirían variaciones propias de temporalidades y zafras. De todos modos, es una herramienta de análisis que, al sofisticarse, ayuda a la toma de decisiones.

En el caso de las cooperativas de trabajo y sociales, y considerando que la normativa regula la relación socios/ trabajadores dependientes, además de dar cuenta de la mano de obra generada, es una variable *proxy* de la cantidad de socios cooperativistas.

A los efectos del presente trabajo se seguirá el criterio de presentar por separado las variaciones en la mano de obra ocupada en las cooperativas de trabajo y en las cooperativas sociales, tomando en cuenta que estas tienen un objetivo claro de inclusión social y de perspectiva de sectores vulnerables.

A. Cambios en la ocupación en las cooperativas de trabajo

Si se analiza todo el período de los informes (2019–2023), ha habido un aumento de 44 cooperativas de trabajo y ocupan 1024 personas más. No hay una gran diferencia entre la variación de los emprendimientos y la mano de obra que ocupan, se incrementa en un 9,76 % las cooperativas y 10,81 % la mano de obra.

Tabla 6. Variación de cooperativas y empleo cooperativo (2019–2023)

	2019	2023	Variación
Cooperativas con empleo	451	495	9,76
Mano de obra ocupada	9.471	10.495	10,81

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

Un elemento interesante es que se da vuelta la relación de géneros, se feminiza el cooperativismo de trabajo. Las mujeres pasan de ser el 48,8 % de la mano de obra cooperativa en el 2019 a ser el 53,2 % en el 2023. Además de los 1024 nuevos puestos de trabajo, 959 son mujeres, más del 93 % de los nuevos puestos. Esto se explica más adelante por el incremento en sectores de servicios y la enseñanza, actividades feminizadas.

Tabla 7. Puestos de trabajo en cooperativas según sexo, comparación 2019-2023

	2019	2023	Diferencia
Hombres	4845	4910	65
Mujeres	4626	5585	959
Total	9471	10495	1024

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

Otro elemento en este análisis que sirve solo a efectos de identificar un tema de interés respecto al universo cooperativo, es la relación entre la cantidad de cooperativas inscritas en los registros generales y las que aportan en el BPS, puede que sea de interés para el seguimiento y promoción, analizar esas situaciones. En el informe de noviembre de 2019 se encontraban inscritas 969 cooperativas, sin embargo, aportando al BPS solamente 451; mientras que según el INACCOOP en febrero de 2024 se contabilizan 1014 cooperativas, aunque solamente 495 aportaban a diciembre de 2023.

Tabla 8. Cooperativas inscriptas y con aporte al BPS 2019-2023

Año	Cooperativas activas	Coop con personal
2019	969	451
2024	1014	495

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

El tamaño de las cooperativas ha tenido cierta estabilidad. Para el caso de las más pequeñas, en el tramo de 1 a 5 personas, ha habido un leve incremento de cooperativas y puestos ocupados. En el siguiente tramo, de 6 hasta 20 personas, hubo una disminución en la cantidad de cooperativas y un leve aumento en la cantidad de ocupados, aunque una disminución de casi el 2 % en el peso en el total. El tramo de mayor cambio es el de 21 a 50 personas, que incrementó su peso en el total de cooperativas, así como en el total de personas ocupadas. Por último, las cooperativas de mayor tamaño se mantuvieron estables en 31, perdiendo el peso relativo a raíz del crecimiento de todo el universo de cooperativas de producción, lo mismo en el caso de las personas que trabajan en esas cooperativas.

Tabla 9. Cantidad de Cooperativas y ocupados según tamaño 2019–2023

	2019				2023			
	COOPS	%	Ocupados	%	COOPS	%	ocupados	%
De 1 a 5 personas	99	22.0	340	3.6	118	23.8	392	3.7
De 6 a 20 personas	241	53.4	2379	25.1	236	0.47	2456	23.4
De 21 a 50 personas	80	17.7	2531	26.7	110	22.2	3344	31.9
Más de 50 persona	31	6.9	4221	44.6	31	6.3	4303	41
TOTAL	451	100.0	9471	100.0	495	100	10495	100

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

Una aclaración final refiere a aquellas entre 1 y 5 trabajadores, allí se ubican aquellos casos que tienen trabajadores que aportan a otras cajas (como la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, CJPPU). A nivel general se mantiene la estructura del tamaño de las empresas cooperativas con una mayor presencia de aquellas que ocupan entre 21 y 50 personas. E el caso de las de mayor tamaño, se identifican las cooperativas de transporte que ocupan el 30 % de las personas en el 2019 y 25,3 en el año 2023.

Los informes de INACOOOP y MTSS tomaron en cuenta la clasificación de las ramas de actividad y esto permite poner el foco en los cambios dentro de las cooperativas por sector, porque si bien es cierto que hubo un crecimiento en los puestos de trabajo en cooperativas no se distribuyen homogéneamente, ni en sectores ni en territorio. Han crecido más las cooperativas que prestan servicios, lo cual es coherente con lo planteado en las entrevistas respecto de que “hubo un tiempo atrás que el INAU no aceptaba... las cooperativas de trabajo, cuando eso se destrabó, se abrió una llave a centros CAIF, clubes de niños y después, la oportunidad para brindar servicios al estado en políticas sociales destinadas a personas con vulnerabilidad” (Entrevista a Sergio Reyes).

La FCPU tiene una fuerte presencia en la formación de cooperativas, a través de su servicio de estatutos, y la enorme mayoría de las que han surgido por esa vía en los últimos años van “en esa dirección”.

En la tabla que se presenta a continuación se puede observar la variación por sectores entre 2019 y 2023, tanto de cooperativas como de puestos laborales. El incremento de puestos laborales y de cooperativas es explicado

CAPÍTULO 3

en gran parte por el crecimiento de cooperativas del sector servicios, educación, actividades administrativas, servicios sociales y relacionado con la salud humana.

Tabla 10. Cooperativas de trabajo y mano de obra ocupada según rama año 2019 y 2023

Rama de actividad	Coop	2019		2023		Variación	
		Coop	Personas	Coop	Personas	Coop	Personas
55-56 Alojamiento y servicios de comida	6	56	8	76	2	20	
41-43 Construcción	15	113	14	155	-1	42	
45-47 Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y de motocicletas	16	121	17	158	1	37	
58-63 Información y comunicación	17	165	14	148	-3	-17	
84 Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5	168	6	183	1	15	
01-03 Producción agropecuaria, forestación y pesca	10	242	8	52	-2	-190	
77-82 Actividades administrativas y servicios de apoyo	11	280	20	582	9	302	
36-39 Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	17	329	19	382	2	53	
69-75 Actividades profesionales, científicas y técnicas	35	340	42	335	7	-5	
94-96 Otras actividades de servicio	30	562	27	727	-3	165	
10-33 Industrias manufactureras	46	600	43	506	-3	-94	
86-88 Servicios sociales y relacionados con la salud humana	76	1448	77	1557	1	109	
85 Enseñanza	81	2114	116	2935	35	821	
49-53 Transporte y almacenamiento	81	2891	76	2653	-5	-238	

Rama de actividad	2019		2023		Variación	
	Coop	Personas	Coop	Personas	Coop	Personas
TOTAL	451	9471	495	10495	44	1024

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

El análisis de las actividades que ocupan mano de obra de las cooperativas se sustenta en la guía de ordenamiento de identificación de actividades, en la tabla precedente se presenta comparativamente el año 2019 y el 2023.

Algunos cambios a la interna de la estructura de actividades que se pueden resaltar son en primer lugar que hoy día la enseñanza como sector ocupa el primer lugar de puestos de trabajo y de emprendimientos cooperativos, son el 23,4 % de las cooperativas de trabajo (casi 1 de cada 4) y son el 28 % de los cooperativistas.

Enseñanza, sustituye en el primer lugar al sector del transporte, respecto al 2019, golpeado en términos generales durante los últimos años, con la llegada de nuevas modalidades de transporte de personas, inconvenientes en la logística, sobre todo a raíz de la pandemia.

Hubo tres sectores de actividad que agrupados perdieron más puestos y más cooperativas que el resto, son el caso de transporte y almacenamiento, industria manufacturera y producción agropecuaria, forestación y pesca, hay nueve cooperativas menos de esos sectores y agrupados perdieron 522 puestos.

En lo que respecta a lo territorial, de los 1024 nuevos puestos de trabajo, 910 son explicados por los casos de Montevideo, Canelones, Salto y Rocha, este último departamento incrementó en 124 personas los puestos cooperativos, más que triplicó su número inicial, pasando de 53 puestos a 177, duplicando los emprendimientos cooperativos.

Tabla 11. Cantidad de cooperativas de trabajo y ocupados, según departamento 2019–2023¹⁴

Dpto	2019		2023		Variación		Variación %	
	Coops.	Pers.	Coops.	Pers.	Coops.	Pers.	Coops.	Pers.
Montevideo	260	6330	270	6577	10	247	3.8	3.90

14 Datos recabados de: “Empleo en Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural según registros oficiales Uruguay 2019-2020” y “Empleo en Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural según registros oficiales Uruguay 2023”

CAPÍTULO 3

Dpto	2019		2023		Variación		Variación %	
	Coops.	Pers.	Coops.	Pers.	Coops.	Pers.	Coops.	Pers.
Canelones	55	1273	69	1633	14	360	25.5	28.28
Salto	20	329	23	508	3	179	15.0	54.41
Maldonado	11	153	16	215	5	62	45.5	40.52
Florida	10	205	10	149	0	-56	0.0	-27.32
Colonia	11	149	12	163	1	14	9.1	9.40
Paysandú	9	245	8	261	-1	16	-11.1	6.53
Artigas	11	73	11	104	0	31	0.0	42.47
Cerro Largo	7	66	6	45	-1	-21	-14.3	-31.82
Soriano	7	26	8	69	1	43	14.3	165.38
Tacuarembó	4	47	7	54	3	7	75.0	14.89
San José	6	157	11	193	5	36	83.3	22.93
Río Negro	10	45	8	29	-2	-16	-20.0	-35.56
Treinta y Tres	6	46	4	50	-2	4	-33.3	8.70
Lavalleja	6	127	9	120	3	-7	50.0	-5.51
Rivera	3	61	3	58	0	-3	0.0	-4.92
Rocha	6	53	12	177	6	124	100	233.96
Flores	4	56	5	66	1	10	25.0	17.86
Durazno	3	22	3	24	0	2	0.0	9.09
Sin datos	2	8	0	0	-2	-8	-100	-100
Total	451	9471	495	10495	44	1024	9.8	10.81

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

B. Cambios en los puestos de trabajo en las cooperativas sociales

En lo que refiere a las cooperativas sociales, hay una disminución durante el período analizado en la cantidad de cooperativas y puestos de trabajo que generan, en total la variación fue de 12 % cooperativas sociales menos

y 6,7 % menos de puestos. Se pasa de 242 a 214 cooperativas sociales y de 4742 personas ocupadas en 2019 a 4426 en el año 2023.

La tabla que sigue muestra el incremento del peso de las mujeres en la ocupación de las cooperativas sociales entre el año 2019 y el 2023. Las Cooperativas sociales tienen una presencia femenina (57,98 %) mayor a las cooperativas de trabajo (53,2 en el 2023), entre otras explicaciones podemos decir que esto responde a que las mujeres son más vulnerables que los varones y esa es la población que integra las cooperativas sociales desde su creación.

Tabla 12. Cooperativas sociales y personas ocupadas, según sexo (2019–2023)

	2019	2023	% 2019	% 2023
Mujeres	2691	2566	56.75 %	57.98 %
Hombres	2051	1860	43.25 %	42.02 %
TOTAL	4742	4426	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

Si analizamos según el tamaño de las cooperativas sociales, la disminución en cantidad y puestos de trabajo se dio fundamentalmente en cooperativas de hasta 15 personas. Una explicación surge de la entrevista con Marcos Rodríguez de Almeida, Director Nacional de Economía Social e Integración Laboral del MIDES, quien señalaba la disminución en el ritmo de surgimiento de cooperativas sociales y que habitualmente inician sus actividades con un bajo número de integrantes.

Tabla 13. Cooperativas sociales y personas ocupadas, según tamaño (2019–2023)

	2019		2023		Variación %	
	Coops.	Personas	Coops.	Personas	Coops.	Personas
De 1 a 5 personas	29	98	21	75	-28 %	-23.5 %
De 6 a 10 personas	77	614	60	474	-22 %	-22.8 %
De 11 a 15 personas	52	658	43	543	-17 %	-17.5 %
De 16 a 20 personas	22	385	23	413	5 %	7.3 %
De 21 a 50 personas	46	1445	51	1597	11 %	10.5 %

CAPÍTULO 3

	2019		2023		Variación %	
	Coops.	Personas	Coops.	Personas	Coops.	Personas
Más de 51 personas	16	1542	16	1324	0 %	-14.1 %
TOTAL	242	4742	214	4426	-12 %	-6.7 %

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

Tabla 14. Las cooperativas sociales en el territorio (2019–2023)

	2019		2023		Variación %		Variación	
	Coops,	Pers.	Coops.	Pers.	Coops.	Pers.	Coops.	Pers.
Canelones	26	789	24	479	-8 %	-39 %	-2	-310
Paysandú	25	318	17	192	-32 %	-40 %	-8	-126
Colonia	12	216	11	152	-8 %	-30 %	-1	-64
Rocha	8	122	7	83	-13 %	-32 %	-1	-39
Artigas	9	83	6	53	-33 %	-36 %	-3	-30
Treinta y Tres	7	92	5	73	-29 %	-21 %	-2	-19
Río Negro	10	124	9	107	-10 %	-14 %	-1	-17
Lavalleja	4	48	4	42	0 %	-13 %	0	-6
Maldonado	13	189	9	184	-31 %	-3 %	-4	-5
Rivera	6	134	6	134	0 %	0 %	0	0
San José	2	25	2	26	0 %	4 %	0	1
Durazno	3	55	3	57	0 %	4 %	0	2
Flores	3	39	3	41	0 %	5 %	0	2
Cerro Largo	6	60	5	65	-17 %	8 %	-1	5
Salto	11	126	11	137	0 %	9 %	0	11
Montevideo	72	2024	63	2060	-13 %	2 %	-9	36
Florida	10	87	11	127	10 %	46 %	1	40
Soriano	7	87	7	129	0 %	48 %	0	42
Tacuarembó	8	123	11	285	38 %	132 %	3	162
Total	242	4741	214	4426	-12 %	-7 %	-28	-315

Fuente: Elaboración propia en base a Castiglia y Veas (2020) y Astiazarán y Castiglia (2024).

Al observar la evolución de las cooperativas sociales en el territorio, se constata que el total de puestos de trabajos perdidos son 315. Existe una disparidad muy grande entre departamentos. Mientras Tacuarembó y Soriano incrementaron la cantidad de puestos de trabajo en 132 % y 48 %, respectivamente. Otros departamentos no tuvieron variación ninguna como Rivera y San José. Finalmente, la mano de obra ocupada cayó fuertemente en Canelones (39 %) con una pérdida de 310 puestos de trabajo. Estas diferentes variaciones se explican por la alta participación del Estado en la creación, seguimiento y fomento de las cooperativas sociales. En el caso de Canelones, la fuerte caída se explica, en gran medida, por el cese de convenios con dos cooperativas sociales de gran porte que estaban contratadas para la recolección de residuos (COSAM y Cooperativa Social de la Costa). La contracara de esto es el aumento en algunos departamentos por la contratación directa de cooperativas sociales para trabajar con las intendencias o con algunos organismos públicos como Obras Sanitarias del Estado (OSE).

5. Conclusiones y perspectivas

En primer lugar, el análisis de las políticas públicas para el fomento de trabajo durante este período de gobierno muestra que no se produjeron cambios en la institucionalidad de promoción. En cambio, en lo referido a la legislación, si bien no se ha modificado sustantivamente, algunos cambios afectaron la forma de contratación de las cooperativas por una modificación al Art. 33 del TOCAF. Otros cambios legislativos como el referido a las secciones cooperativas, introducido en la Ley N° 20.075, no afecta sustancialmente a las cooperativas de trabajo.

No obstante, existen una serie de reclamos del cooperativismo de trabajo que requerirían el abordaje legislativo pero que no han sido abordados en el presente período. Entre otros se puede mencionar lo relativo a la regulación del Acto cooperativo que si bien está contemplado en la Ley 18.407 aún no se ha acompañado por acciones de política pública concretas. Otros temas legislativos que están en agenda son el reconocimiento de la figura del aspirante a integrarse como socio a una cooperativa de trabajo o la exoneración de aportes específicos a algunos sectores de actividad.

Si bien la institucionalidad no se ha modificado y el marco normativo ha experimentado cambios menores, no es el caso de los recursos financieros destinados a la promoción del cooperativismo. En este sentido, ha

habido una disminución en los montos de programas como es el caso de la INCUBACOOB, la convocatoria a investigaciones y otros, sin que esto signifique una cancelación de los mismos. Se hace una referencia especial a estos programas porque hay una necesidad manifiesta de proyectar a futuro un mayor peso de las cooperativas en los sectores más dinámicos, que exigen mayor capacitación y que son intensivas en el uso de tecnologías del conocimiento. En esta doble cara de las políticas públicas de cooperativismo que implica tanto el accionar desde las instituciones públicas como el del movimiento cooperativo, como co-gestionante, pero también como impulsor histórico de las propuestas, la presencia en la agenda de innovación para el caso de las cooperativas de trabajo es una dificultad para el largo plazo.

En cuanto a los programas y su incidencia en los puestos de trabajo, al ser el Estado el contratante o contraparte de las propuestas, estos constituyen un impulso y estímulo especial a las cooperativas como aliadas en el desarrollo de un sector determinado. De igual forma no hay programas de fomento al desarrollo local que tengan como aliadas a las Cooperativas, en especial de trabajo pensando en lo territorial, a pesar de que la institucionalidad estatal tiene una mayor presencia en territorio a través de las figuras de promotores

El manejo de los convenios ha repercutido positivamente en la creación de cooperativas, en la creación de puestos de trabajo y en la consolidación del cooperativismo en sectores de actividad. Ejemplo de esto son los casos del convenio UTE-INACOOB, el convenio con el Ministerio del Interior y la sostenibilidad del convenio IM-INACOOB. La esencia de estos convenios no ha sido modificada, los cambios no incidieron mayormente en una variación en los puestos de trabajo.

Del análisis realizado y a partir de las entrevistas, surgen una serie de propuestas que constituyen desafíos y líneas estratégicas a desarrollar.

En cuanto a las herramientas de apoyo a las cooperativas, mientras la capacitación es importante y se ha mantenido una agenda estable, la asistencia técnica en cuanto al desarrollo de las cooperativas y de complementación de los servicios de cada emprendimiento, no fue una alternativa generalizada. De igual modo para el caso de los convenios, y en particular para las cooperativas sociales, no incorpora un seguimiento o asistencia técnica en la planificación de mediano plazo, en una estrategia del sector, si un acompañamiento a la cotidiana de la gestión. El pasaje de las cooperativas sociales a cooperativas de trabajo, no se resuelve con una decisión, sino que tiene muy diversas implicancias: nuevos procesos internos, nuevos riesgos financieros, un incremento en los costos, nueva forma de vinculación con el Estado, partiendo de la base que el Estado es el principal cliente y son pocas

las cooperativas sociales que tienen clientes privados. Hay casos exitosos de convenios que permitieron el fortalecimiento de las cooperativas en el marco de un sector de actividad. Por ejemplo, en el sector de los molinos se consolida y mejora a través de la intercooperación y la innovación. Se ve la necesidad de que los convenios no solo se muevan por la necesidad de mantener las fuentes laborales de un lado y del otro de compras más baratas, sino que se contemplen acciones de consultoría, fortalecimiento y desarrollo con mirada de largo plazo.

La demanda por asegurar las compras públicas para las cooperativas es un reclamo que viene desde el período anterior de gobierno. Al igual que con los convenios, asegurar un espacio de mercado contribuye con el desarrollo de las cooperativas, pero no es suficiente. Debe complementarse con medidas que fomenten el desarrollo de mediano plazo, como capacitaciones, articulaciones para la innovación y otras herramientas de fortalecimiento empresarial.

Nuevas cooperativas en nuevos sectores. Un desafío es incrementar el peso relativo del cooperativismo de trabajo en algunos sectores de actividad. Para ello estrategias sectoriales de fomento al cooperativismo a partir de análisis prospectivos que se articulen con la capacitación y la asistencia técnica. El ejemplo de la incubadora de cooperativas parece ser un caso exitoso aun cuando ha sufrido recortes en este último período. De igual manera acciones como la consolidación de *HUBs* cooperativos o *coworks* como espacios de estímulo cooperativo.

En lo que refiere al financiamiento, la FCPU plantea la necesidad de un “Financiamiento que permita avanzar en el desarrollo sistémico del Sector Cooperativo, atendiendo no sólo etapas aisladas del ciclo productivo, apoyando el desarrollo de instrumentos financieros propios” (FCPU, 2023), esto va de la mano de una política de estímulo a la intercooperación. El financiamiento por sí mismo no parece dar solución a las dificultades del desarrollo de las cooperativas, en muchos casos es importante que vaya acompañada por otros apoyos como recursos técnicos que puedan aportar conocimiento especializado en la mejora de la gestión.

Otra dificultad tiene que ver con el acceso a los instrumentos de promoción. La variedad de respaldos previstos para el cooperativismo no es suficiente si las cooperativas no pueden aprovechar tales oportunidades. Muchas veces el acceso a las distintas herramientas implica un esfuerzo en horas de trabajo que descentran de lo urgente de la cotidianeidad y requieren de una calificación para la formulación de los proyectos con la que las cooperativas no cuentan. Aun cuando se entienda importante el acceso a

un apoyo concreto, la cooperativa no está en condiciones para responder a las exigencias que debe asumir la cooperativa.

En lo referido a la evolución de los puestos de trabajo en las cooperativas, una primera conclusión respecto a las cooperativas de trabajo, incluidas las sociales, es que no ha habido grandes variaciones en general. Un 2,9 % más de mano de obra que se explica por un incremento de la ocupación en las cooperativas de trabajo de 10.8 % y un incremento de 9.8 % en el número de cooperativas. La contracara de ese incremento fue la disminución de cooperativas sociales y la mano de obra ocupada por las mismas en 11,6 % y 6.7 %, respectivamente. Esta disminución de la ocupación en las cooperativas sociales pareciera dar cuenta de una falta de priorización del Estado de las mismas como herramienta de inserción laboral y una política de inclusión de sectores vulnerables.

Sin embargo, la disminución de la mano de obra en el sector manufactura, fue importante y sólo fue recompensado ese peso con la ocupación vinculada con el propio Estado. Un segundo elemento respecto a la composición de la mano de obra cooperativa es la feminización de la misma, vinculado con el crecimiento en el sector servicios y enseñanza en particular. No deja de ser una tensión a resolver este caso de recortes en las políticas públicas a la vez que crecen las cooperativas que funcionan a impulso de programas públicos.

6. Referencias bibliográficas y fuentes

ASTIAZARÁN, A. y CASTIGLIA, A. (2024): Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales. Uruguay 2023. MTSS – INACOOOP

CASTIGLIA, A. y VEAS, R. (2020). *Aproximación a la generación de empleo en el cooperativismo uruguayo.* Montevideo, Recuperado de http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/publicaciones/informe_%20empleo_%20cooperativismo_%20MTSS_INACOOOP_agosto_%202020.pdf

FCPU (2023). “El futuro del trabajo es Cooperativo”. Documento programático aprobado en Asamblea Extraordinaria del 23 de agosto de 2023 y presentado como aporte de la FCPU al III Congreso del Pueblo.

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* (2ª ed., pp. 11-30). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.

MARTÍ, J.P. (2021). “La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay”. *Revista Coordinadas* (Argentina), volumen: 8, pp. 92-106, 2021. ISSN: 23624752. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/coordinadas/index>

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 (CEPAL).

MARTÍ, J.P. (2023). «Políticas públicas para las cooperativas de trabajo en Uruguay. Entre el trabajador asalariado y las MIPYMES», *GI-ZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social*, 20, 59-78. (<https://doi.org/10.1387/gizaekoa.24687>).

TERRA, J.P. (1986): *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Arca/CEPAL/EBO, Montevideo.

7. Anexos

Tabla 15. Entrevistas realizadas

Entrevista	Cargo o responsabilidad
Carlos Reyes	Cooperativas de trabajadores del Molino Santa Rosa Ex integrante del Consejo Directivo de INACOOOP Ex integrante del Consejo Directivo de FCPU
Sergio Reyes	Asesor legal de la FCPU

CAPÍTULO 3

Entrevista	Cargo o responsabilidad
Marisol Fuentes	Vicepresidenta 1era de CUDECOOP Cooperativa de Trabajo EGEA Ex presidenta de la Directiva de la FCPU
Marcos Rodríguez	Director de DINESIL MIDES
José Olascoaga	Coordinar de FCPU
Richard Silvera	Presidencia de FCPU Cooperativa de Trabajo 7 de Setiembre (FUNSACOOP)
Gustavo Cardozo	Ex funcionario de MIDES Director Alterno de INACOOOP

4.

**Cambios y permanencias
en el cooperativismo
de vivienda**

(2020-2024)



1. Introducción

El siguiente informe presenta un análisis del panorama del cooperativismo de vivienda en el marco de la actual administración de gobierno (2020- 2024), un abordaje a lo realizado en estos últimos años, con foco en lo ejecutado desde el Programa Cooperativas del MVOT, así como un relevamiento de posibles modificaciones (legales, institucionales, presupuestales, operativas) que se hayan desarrollado durante el periodo.

Asimismo, complementando el análisis, se propone un capítulo de propuesta para el sector, introduciendo miradas prospectivas que promuevan posibles modificaciones necesarias, y mejoras para el sistema.

Para la elaboración del presente trabajo se recurrió primeramente a una recolección de información secundaria, revisión y síntesis de antecedentes, de diversos materiales sobre el tema, así como al análisis de datos, públicos y recogidos en variados informes. Sumado a esto, se realizaron entrevistas en profundidad a diferentes actores referentes del sistema cooperativo, en búsqueda de generar una mirada amplia sobre lo acontecido en este periodo, asimismo en búsqueda de incorporar opiniones y visiones diversas sobre la complejidad de acontecer del sector vivienda.

Entrevistas:

- ANV – Pdte. Klaus Mill van Metzen
- Realizada en sede de ANV, 14/05/2024
- FUCVAM – Pdte. Enrique Cal y Sec. Ejec. Jorge Díaz
- Realizada en sede de FUCVAM, 15/05/2024
- FECOVI – Pdta. Mariana Galván
- Realizada en sede de FECOVI, 13/05/2024
- CCU - Pdte. Ismael Castellanos y Coord. Hábitat Horacio Pérez
- Realizada en sede de CCU, 14/05/2024
- UdelaR / EFI Cooperativismo – Dr. Gustavo Machado¹⁶

15

16 Sumado a su rol como docente dentro de la UdelaR, Gustavo Machado ejerce la jefatura del Departamento de Trabajo Social de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

CAPÍTULO 4

- Realizada de forma virtual, 8/05/2024
- Coop. Comuna – Ec. Mariana García Grisoni / Equipo técnico FECOVI Arq. Tania Seré
- Realizada de forma virtual, 16/05/2024

El cooperativismo de vivienda en nuestro país se ha consolidado no solo como sistema de acceso a la vivienda para un importante número de familias, sino como forma de gestión colectiva del hábitat, colaborando la promoción de espacios de convivencia, generado no solo una “dignificación de la periferia” (Arana en Nahoum 2008) sino que más recientemente ha sido un instrumento de consolidación y resignificación de barrios intermedios y centrales (Nahoum 2008; Moreno 2018), así como contribuyendo en la construcción de nuestras ciudades.

Como sistema de producción de hábitat, se presenta como un caso singular a nivel regional, con características particulares (financiamiento público, autogestión, participación de los usuarios, asesoramiento técnico, régimen de usuarios, gestión colectiva del hábitat, etc.) que lo ha transformado en una experiencia reconocida internacionalmente, que mantiene en la actualidad vigencia en el contexto global.

Como programa habitacional, es parte del abanico de las políticas del Sistema Público de Vivienda (SPV), y tiene su origen en la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda de 1968 (13.728), brindando préstamos para las modalidades de ahorro previo y de ayuda mutua.

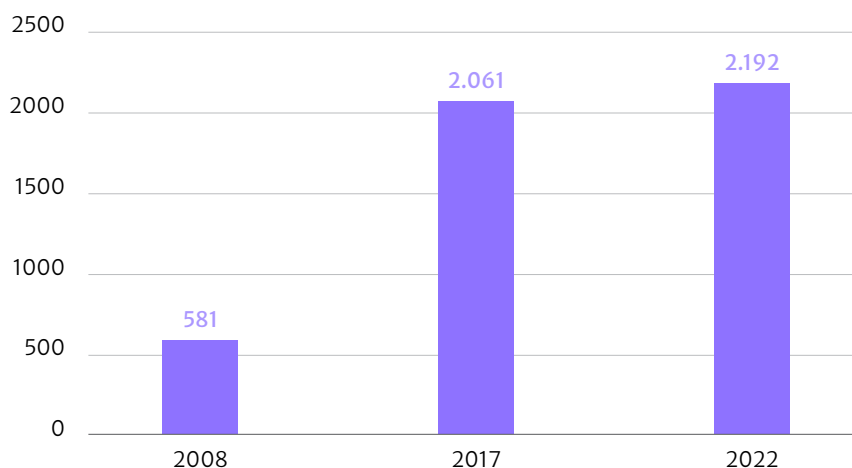
Es de resaltar el alcance territorial a nivel nacional que ha tenido el sistema, ya desde sus comienzos en la década del 70, con las 3 experiencias piloto (25 de mayo, Fray Bentos y Salto), existiendo hoy día cooperativas de vivienda en muchas ciudades del interior del país, así como en un importante número de pequeñas localidades (Solís de Mataojo, Santa Rosa, Progreso, Young, Guichón, Cardona, Sarandí del Yí, etc.). Característica que ha transformado al cooperativismo en parte del paisaje tradicional de nuestras ciudades.

2. Contexto

Desde el periodo 2005 – 2010, primer gobierno del Frente Amplio, el programa cooperativas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) se ha transformado en uno de los programas estrella dentro del SPV, donde el incremento del financiamiento destinado a cooperativas, sumado al rediseño institucional de este periodo, ha generado un marcado impulso en el número de cooperativas, con un crecimiento constante de la producción de viviendas bajo este sistema.

El notorio crecimiento de cooperativas de viviendas en este periodo, ha tenido su correlato en otros indicadores, como ser el incremento del número de Institutos de Asistencia Técnica (IAT) inscriptos en el MVOT.¹⁷

Gráfico 10. Crecimiento de Cooperativas de Vivienda años 2008 – 2017 – 2022



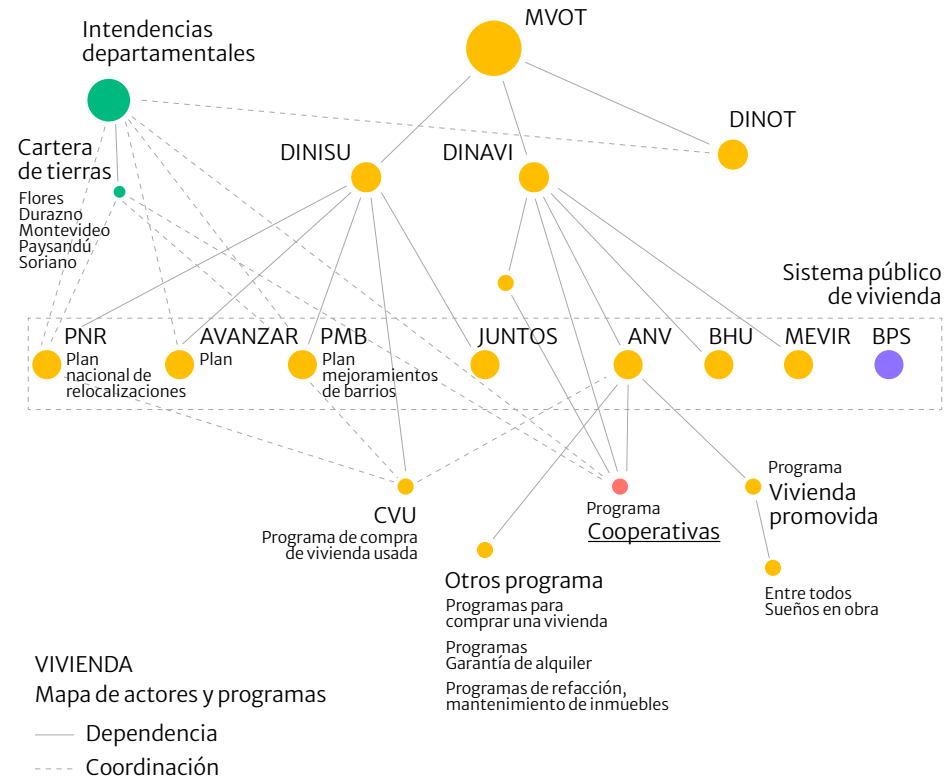
Fuente: INACCOOP.

El programa Cooperativas, como se ha mencionado previamente, es parte de las diferentes políticas habitacionales llevadas adelante por el SPV, encabezado por el MVOT, el cual presenta un ecosistema complejo, con una cantidad significativa de actores y diversos programas e interacciones. Mapa de actores que a partir de la actual administración se ha complejizado aún

¹⁷ Listado de IATs vigentes <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/files/documentos/publicaciones/LISTADO%20ACTUALIZADO%20IAT%C2%B4S%202021%282%29.xlsx>

más, con la creación de nuevos actores y programas (Dirección Nacional de Integración Social y Urbana, Plan Avanzar, Entre todos – Sueños en obra).

Gráfico 11. Mapa de actores institucionales y programas de vivienda.



Fuente: Miles de Ciudades para ANONG 2023.

Asimismo, el “ecosistema” del cooperativismo nacional podría complementarse con los actores sociales, como ser las federaciones (FUCVAM, FECOVI, PVS, COVIPRO), institutos de asistencia técnica, academia, y otras organizaciones que son parte de complejo entramado que se ha ido construyendo en estos años, desde las primeras experiencias a fines de la década del 60.

Como parte de las transformaciones que vienen generándose dentro del sistema, promovidas desde este nuevo impulso del periodo 2005 - 2010, cabe señalar el auge de un nuevo actor como parte de este entramado, el Plan de Viviendas Sindical (PVS) promovido desde el PIT-CNT.

El PVS ha logrado tener un amplio desarrollo, tanto a nivel cuantitativo de cooperativas surgidas desde el PVS, así como un gran desarrollo territorial,

con alcance a diversas localidades del interior del país. Interesa destacar que el PVS, promueve cooperativas basado en la reglamentación 2011 (RM 555-2011)¹⁸, la cual reglamenta el uso de sistemas constructivos no tradicionales. Por otra parte, como característica a destacar, el PVS promueve exclusivamente cooperativas bajo el régimen de propietarios, lo cual viene generando importantes transformaciones en relación a las tradicionales “claves del sistema” (Nahoum, 2013), como ser la tradicional cualidad de la experiencia cooperativa de nuestro país, como lo es el régimen de usuarios.

2020

Luego de 15 años de gobierno progresista, se da un cambio de signo en el gobierno, y el primero de marzo de 2020 asume al gobierno el Partido Nacional (PN) junto con una coalición de partidos de centro derecha.

En el marco de los primeros lineamientos de la política económica promovida por la nueva administración, se estableció como una de las principales estrategias la implementación de un escenario fiscal restrictivo. Esta medida, en consonancia con el propósito de ajustar las cuentas públicas, buscaba prioritariamente controlar el gasto estatal y bajo el argumento de optimizar la gestión de los recursos financieros del país.

En ese contexto, las dos principales leyes que se aprobaron durante 2020, la Ley de Urgente Consideración (Nº 18.889) y la Ley de Presupuesto (que pauta las prioridades y dimensión de la inversión y el gasto público por todo el período de gobierno). Sumado a esto, la promulgación a comienzos de la administración (11/03/2020) del decreto 90/2020¹⁹, el cual limitó el máximo de ejecución presupuestal para el 2020 en un 85%. Medidas que plantearon un nuevo escenario para las políticas públicas relacionadas a la vivienda.

En el caso del MVOT, la cartera se definió a cargo de uno de los partidos socios minoritario de la coalición, partido de reciente creación, Cabildo Abierto, quedando así la cúpula del Ministerio de Vivienda a cargo de diferentes dirigentes de dicho partido, en muchos casos con escasa trayectoria en el tema de vivienda, bajo el liderazgo de la ministra Irene Moreira.

Asimismo, cabe recordar que la asunción del nuevo ejecutivo estuvo acompañada por la declaración de emergencia sanitaria por causa de la pandemia Covid – 19 (13/03/2020).

18 <https://www.anv.gub.uy/reglamento-2011>

19 Fijación del límite máximo de ejecución presupuestal de los incisos que se determinan del presupuesto nacional. Ejercicio 2020 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/90-2020>

En este escenario la realidad impuesta por la pandemia a nivel local, dejó en evidencia las desigualdades que atraviesa nuestra sociedad, y particularmente en relación a la vivienda, y el hábitat en general. Frente a las medidas de aislación, distanciamiento e higiene, o la consigna “quédate en casa” como parte de las recomendaciones sanitarias, para un número importante de la ciudadanía el problema habitacional complejizó aún más los problemas sanitarios. Exacerbados por temas preexistentes de hacinamiento, precariedad, y condiciones de insalubridad de sectores vulnerables.

Ante este contexto de emergencia sanitaria, es importante destacar las virtudes que el cooperativismo como gestión del hábitat pudo desarrollar, con base en la solidaridad y la autogestión, existieron numerosos casos de cuidados colectivos, de apoyo a socios que necesitaron colaboración frente a problemas de desempleo o de dificultad en los cuidados. Sumado a los temas de gestión, es oportuno señalar la resiliencia del sistema, que tanto en cooperativas ya habitadas, como en obra o en proceso de trámite, lograron encontrar una solución para continuar con el trabajo colectivo.

Como espacios de reproducción de la vida, de la vida social, es interesante la creatividad que varias cooperativas han demostrado, al generar espacios de sociabilización seguros, así como áreas de recreación para niños y de cuidado para los socios de mayor edad.

Por otra parte, para concluir este breve análisis del contexto actual, es relevante señalar algunas características que hacen a la realidad actual de nuestras comunidades. Hoy día nos encontramos frente a un notable deterioro social que se manifiesta de manera evidente en nuestras ciudades (incremento sostenido de población en situación de calle, incremento de la precariedad laboral, incremento de la pobreza, infantilización de la pobreza, así como con un importante número de población que resuelve su alimentación en ollas populares)²⁰.

Pero de forma contrastante, por otra parte nos encontramos con una proliferación sin precedentes en nuestro país de desarrollos inmobiliarios de gran escala, con amplio alcance territorial, entre varios otros, se podría nombrar el caso de Más Colonia (Colonia del Sacramento), Barrio Privado El Milagro (Salto), Hotel San Rafael (Punta del Este), Montevideo Harbour (Montevideo), Joy (Montevideo), Cosmos (Montevideo), Cala del Yacht (Canelones), Dunas el Pinar (Canelones), un desarrollo récord en proyectos presentados bajo la ley de vivienda promovida (18.795), un aumento

20 Se destaca dentro de estos datos el aumento de población en situación de calle. En Censo Calle 2020, 2082 personas, un 23% respecto a las 1745 personas del 2019, con constante aumento, 2758 personas en Censo Calle 2023. Incremento de 58% del 2023 respecto al 2019 (MIDES 2023).

cuantitativo de los barrios privados; elementos que a primera instancia nos permiten visualizar la construcción de un hábitat cada vez más desigual, con aumento en las diferencias de la ciudad dual de la que nos hablaba Castells, ciudades cada vez con mayor segregación, que podría interpretarse como correlato de un nuevo entramado social de nuestro país.

3. Panorama 2019–2024

Primeramente, en búsqueda de determinar continuidades respecto a la dinámica que venía desarrollando el sistema cooperativo desde los últimos 3 periodos de gobierno (2005 – 2019), se buscó en las entrevistas recabar información sobre esta dimensión.

Cabe recordar, que desde la asunción de la nueva administración del MVOT en el 2020 fue reconocido el programa Cooperativas como una política de vivienda destacada, dónde a decir de la propia ministra Irene Moreira, *“el sistema cooperativo es bueno, las viviendas son de calidad, y lo que está funcionando bien, seguirá funcionando.”*²¹ Explicitando así la impronta de dar continuidad al sistema.

Dentro de las diversas impresiones recogidas, se destaca un consenso general en torno a una notoria desaceleración de la dinámica de las cooperativas, particularmente relacionada a los ingresos de la etapa de trámites, la realización de sorteos de adjudicación de préstamo, ejecución de escrituras, e inicios de obras. Esta desaceleración fue especialmente notoria al comienzo de esta administración, durante el primer año 2020.

Desde la puesta en práctica de la reglamentación 2008 y las normativas que acompañaron el nuevo diseño institucional, con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como brazo ejecutor de las políticas públicas de vivienda, es el cronograma del programa Cooperativas diseñado y pautado por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), el instrumento que organiza el ritmo del funcionamiento del sistema. En este sentido, varias opiniones de las entrevistas reconocieron que el manejo de este instrumento ya en administraciones pasadas era utilizado para regular la dinámica del sistema.

21 <http://www.cudecoop.coop/cudecoop/irene-moreira-valora-al-cooperativismo-como-herramienta-positiva-de-acceso-a-la-vivienda/>

“Se utilizó el cronograma, como herramienta para regular la dinámica del sistema, algo que ya se hacía, pero que en este periodo fue más notorio, se realizaron menos entradas de proyectos, menos sorteos, y esto repercutió en un dilate del ritmo que venía dándose previamente.”
CCU (entrevista)

En este marco, se planteó que la ausencia de sorteos dejó en evidencia la intensión de detener, o al menos pausar, el desarrollo que el programa Cooperativas venía sosteniendo.

“Algo que veníamos visualizando del sistema, es que tiene un cuello de botella, el sorteo, así como las entradas de las diferentes etapas (viabilidad, anteproyecto, etc.), lo que denota es la falta de financiamiento, algo que también pasaba en el periodo anterior”
Coop. Comuna - FECOVI (entrevista)

“Hubo al comienzo de la actual administración, bajo el argumento del ajuste fiscal, un anuncio y voluntad explícita de reducir a lo ejecutado del año anterior un 15% del presupuesto nacional, esto dejó comprometida la posibilidad de una continuidad de la dinámica con la que venía el sistema cooperativo.”
FUCVAM (entrevista)

Por otra parte, la estrategia de modificar el calendario del programa Cooperativas, de forma de no realizar ingresos de trámites, hizo que los efectos de la desaceleración no sean tan visibles, no generen tanta repercusión. Sin embargo, al postergar los sorteos para la adjudicación de préstamos (ver cuadro 2), se hace más evidente, dado que las cooperativas que participan del sorteo, y que se encuentran a la espera, navegando en la incertidumbre, son cooperativas con años de antigüedad, que ya están ingresadas en la ANV, ya están organizadas, y que en muchos casos son socias de las diferentes federaciones también.

La desaceleración, aunque más pronunciada en el primer año, según varios entrevistados, persistió en el tiempo, sobre todo con ajustes en el cronograma y atrasos en la escritura de los préstamos, un hito crucial que permite el inicio de la etapa de obra. Estas medidas por parte del MVOT, según señalan representantes de FUCVAM y FECOVI, han generado un aumento de vulnerabilidades en las cooperativas, incluso afectando la propia cohesión del colectivo.

“Los atrasos en los sorteos, y particularmente en las escrituras, a cooperativas con el trámite ya aprobado (proyecto ejecutivo), va desestimulando al sistema, las cooperativas luego de atravesar todo el proceso, conformación de la cooperativa, búsqueda de terreno,

trámites frente a la ANV, etc., que no comience la etapa de obra es un problema, principalmente el tema de la incertidumbre, no tener una fecha clara, hace que el colectivo se desmorone, así nos hemos encontrado con cooperativas con cupos libres a la hora de empezar la obra, algo que nunca había sucedido.” FUCVAM (entrevista)

“Se está dando un atraso importante en lo que son las escrituras, los cambios de calendario, y trabas que se generaron en los trámites de las cooperativas, fueron el “cuello de botella” que hemos vivido en esta administración. Particularmente el atraso de las escrituras es un problema que estamos trabajando con el área social de la federación, es complejo para las cooperativas de FECOVI (ahorro previo), ya que deben continuar con el ahorro, y esto incide directamente la dificultad de sostenimiento de los grupos sociales.” FECOVI (entrevista)

En base a la información recogida en las entrevistas en relación al atraso de fechas de escrituras de los préstamos para las cooperativas. Se suma como efecto de esta postergación, problemas con parte de los compromisos asumidos por las cooperativas, como ser el caso de boletos de reserva de terrenos, documentos que fueron venciendo su plazo. Esto ha llevado a que cooperativas tuvieran que buscar instrumentos jurídicos, o realizar parte del pago para continuar con los terrenos comprometidos.

Otro efecto señalado de la modificación del cronograma, destaca particularmente la falta de ingresos de cooperativas nuevas. No se realizaron ingresos de la etapa de viabilidad de terreno entre el 2020 y el 2023, lo cual generó en el ingreso 2023 un récord de cooperativas presentadas, (más de 100 cooperativas según se compartiera en entrevista de ANV). Este hecho, según se ha planteado en los testimonios, trajo consigo un aumento de complejidades a la hora de presentación de las nuevas cooperativas:

“La suspensión de ingresos de cooperativas, de presentación a la etapa de viabilidad, estuvo cerrada por más de 2 años, esto implicó que cuando se abrió, se vio un desborde, un número de cooperativas como nunca. Esto fue acompañado por evaluaciones más rigurosas de parte de la ANV, evaluaciones que seguramente, sirvieron también de filtro frente a ese gran número de cooperativas que estaban ingresando.” CCU (entrevista)

Igualmente, varios testimonios recogidos plantean algunas continuidades, o fortalezas en relación al cambio de dinámicas de los llamados de cooperativas:

“Por otra parte, se dio continuidad a casos concretos, como ser el caso piloto de la Cooperativa Dispersa²², que venimos trabajando conjuntamente con la IM, UdelaR y FUCVAM, donde el actual MVOT entendió que era de interés, y dio agilidad a un proceso que incluso en la administración pasada venía bastante lento”. CCU (entrevista)

En algunos testimonios, se planteó a su vez que la desaceleración del ritmo con el que se venía desplegando el sistema cooperativo, permitió espacio para revisar lo que se estaba haciendo, tanto a la interna de los institutos, como en la propia ANV.

Modificaciones

Asimismo, dentro de la evaluación de este nuevo panorama del cooperativismo, es posible identificar importantes modificaciones, las cuales a continuación se propone agrupar en tres categorías, modificaciones en relación al marco legal, normativo y reglamentaciones; modificaciones en cuanto a recursos presupuestales; y por último, modificaciones organizacionales, institucionales.

Marco legal, normativa, reglamentaciones

La modificación de mayor relevancia a nivel normativo, señalado de manera unánime por los entrevistados, así como por la repercusión pública que ha tenido, y también dentro del movimiento cooperativo, es la referida a la rebaja de la tasa de interés de los préstamos a las cooperativas. Se trata de una medida que el movimiento cooperativo reclamaba desde el año 2008, luego de que fuera definida una tasa de interés de cercana al 5%, rebajando así la tasa a 2%. Dando lugar a una histórica reivindicación del movimiento cooperativo.

“Esta confirmación no hace otra cosa que reconocer lo justo del reclamo, por el cual miles de cooperativistas, a través de sus federaciones, han estado luchando desde hace más de una década”. FECOVI²³

El anuncio de la ministra Moreira, realizado el 23/12/2022 en el evento con motivo del sorteo de adjudicación de préstamos a cooperativas, atiende al reclamo del movimiento, y según planteo de la propia ministra, rebaja del 5 al 2% la tasa de interés a los buenos pagadores, a las cooperativas que estén al día, y se anuncia que esta medida es retroactiva al 1/03/2020.

22 Experiencia piloto que se viene desarrollando desde el año 2018, promovida desde la IM en acuerdo con UdelaR, FUCVAM, CCU y comisión barrial Plaza Uno.

23 Comunicado de FECOVI posterior a la noticia de la rebaja del 2% <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/12/mvot-anuncio-tasa-del-2-para-todas-las-cooperativas-por-prestamos-para-la-construccion-de-viviendas/>

“Según Moreira, el MVOT es una cartera “sensible a la situación” que quiere “flexibilizar y darle la oportunidad a todos los uruguayos para acceder a eso que parece casi inalcanzable como es el techo propio”.²⁴

Este importante logro, que incide en lo estructural del sistema cooperativo, ha sido parte de la lucha del movimiento, de importantes movilizaciones, de intercambios, y también desde sus diversos actores, federaciones, técnicos y claramente los propios cooperativistas.

Desde la ANV en lo que respecta a la rebaja al 2% de la tasa de interés, se comparte que es parte de las modificaciones que desde el gobierno fortalecen el sistema, y que, si bien es una decisión política, que surge desde DINAVI, para la ANV, que es quien debe ejecutar esta modificación, se destaca particularmente la coordinación que se ha tenido entre DINAVI, ANV y FUCVAM.

Cabe señalar, que, si bien es una reivindicación que ha tenido varios años de lucha, incluso con importantes movilizaciones con el anterior gobierno del FA, es en el actual gobierno, y particularmente bajo un ministerio de Cabildo Abierto que se ha atendido a este reclamo. Sobre este tema, y del relacionamiento institucional, se plantea en las entrevistas:

“El relacionamiento con el MVOT en este periodo fue mucho más fluido que con el gobierno anterior, hubo mayor receptividad, generando reuniones e intercambios que permitieron logros, como destrabar cooperativas que habían quedado fuera de la reglamentación y no contaban con el mecanismo de subsidios, y el mayor logro, lo referido al 2% de interés a los préstamos, una reivindicación histórica del movimiento.” FUCVAM (entrevista)

Asimismo, complementariamente desde FECOVI se planteaba que *“la rebaja del 2%, fue un gesto político de esta administración, frente a la ausencia de otros apoyos”*.

En ese sentido, se ha indicado también que la aprobación del 2% en la tasa de interés de los préstamos se instaló como parte de la agenda, evitando posibles movilizaciones por otros temas, como el caso concreto de los atrasos de las escrituras.

La implementación de esta importante modificación, según se relata en varios de los testimonios se viene ejecutando ágilmente. Donde si bien presta un

²⁴ Ídem.

cambio complejo en relación al cálculo de cuotas y deudas, se ha logrado efectivizar rápidamente (entrevista FECOVI), ejecutado primeramente en las cooperativas que estaban al día, las que comenzaron a hacer sus nuevos pagos en acuerdo a la nueva reglamentación. Según lo recogido, actualmente se encuentran en estudio los casos de cooperativas que presentan deudas (entrevista a ANV).

Otras modificaciones normativas:

Se incluyó en el presupuesto del proyecto cooperativo un Valor de Tasación (VT) por la construcción del Salón de Usos Múltiples (SUM), el que anteriormente estaba integrado en el VT total.

Se realizaron cambios a la ley 18.407 referido a la normativa que regula las responsabilidades y asesoramiento de los IAT, reglamentado bajo el nuevo decreto 222/023, actualizando entre otras cosas porcentajes de pago por cada etapa del asesoramiento.²⁵ Se unificaron los honorarios profesionales de los IAT, pasando del 7% al 10%. Sumando modificaciones en relación a la capacidad de asesoramiento de los IAT, que aún no han sido instrumentadas.

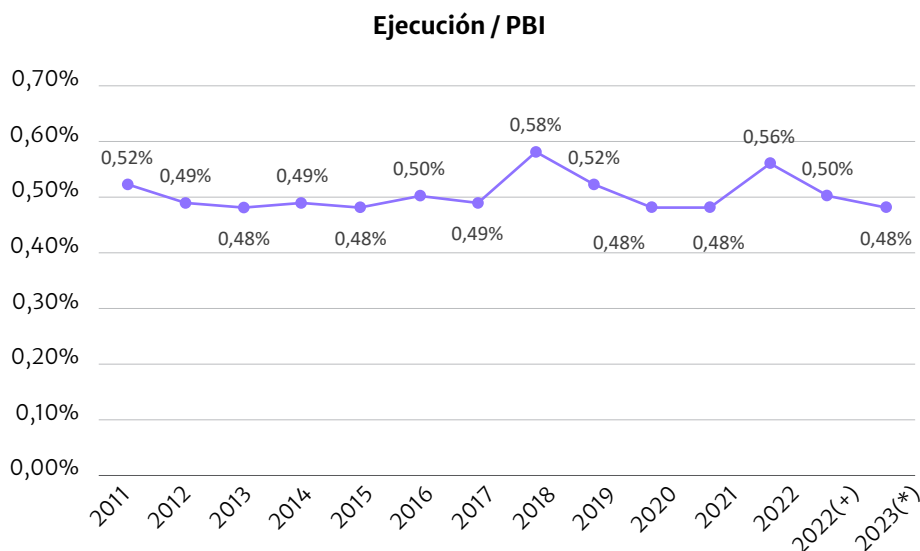
“Las modificaciones que se dieron sobre la normativa referida a los IAT, buscó fortalecer al sistema, dando mayores garantías a cooperativas que en muchos casos quedaban vulnerables por conflictos con su IAT, era necesario revisar y brindar mayores garantías a los grupos cooperativos.” ANV (entrevista)

Recursos presupuestales

Si bien la Ley Nacional de Vivienda de 1968 (13.728) en su origen creó el Fondo Nacional de Vivienda (FNV), es relevante señalar que el presupuesto destinado a vivienda hoy día responde a una partida presupuestal definida por el Poder Ejecutivo. Por tanto, las políticas de vivienda que deben atender a la problemática habitacional en nuestro país, han quedado en dependencia de las decisiones políticas adoptadas por cada administración. Esto implica que las líneas políticas, programas y recursos destinados a abordarla puedan variar significativamente según la ideología, prioridades y enfoques de cada gobierno entrante.

25 https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2023/decretos/07/mvot_34.pdf

Gráfico 12. Ejecución del presupuesto destinado a vivienda en relación al PBI, 2011 - 2023.



Fuente: Cooperativa Comuna elaboración en base a datos de ejecución por área programática de OPP y de PBI del BCU. (*) Para 2023, no se encuentra actualizada aún en OPP la ejecución presupuestal por lo que se construye la mejor estimación posible con datos del SIIF a mayo/2024.

En este marco, analizando el histórico 2011 – 2023 del presupuesto ejecutado destinado a todo el repertorio de políticas públicas de vivienda, podemos visualizar que desde el 2011 nunca ha sobrepasado el punto porcentual en relación al Producto Bruto Interno (PBI), con un máximo en 2018 del 0.58% del PBI, seguido del año 2022 con un 0.56%, por tanto, al menos desde lo macro dificulta distinguir grandes modificaciones realizadas en este periodo respecto a años anteriores.

Asimismo, si profundizamos en lo planificado en el Plan Quinquenal de Vivienda (PQV), el cual incluye lo previsto para el programa Cooperativas, parte de “Proyecto 717 – Nuevas soluciones urbano-habitacionales” en los años 2021, 2022, mantienen asignaciones similares a los años previos, disminuyendo en los años 2023 y 2024. Esta disminución es posible interpretarla como una transferencia a otros programas (“Proyecto 701 – Créditos para vivienda con garantía subsidiaria del Estado”).

Según análisis realizado por UdelaR²⁶ sobre este cuadro, se puede interpretar que estaba previsto transferir fondos desde el programa Cooperativas a otros

26 Análisis tomado del Informe Preliminar del Grupo Interdisciplinario Hábitat, Cooperativismo de vivienda e interdisciplina de la UdelaR.

programas, posiblemente al novel “Entre todos -Sueños en obra”, situación que no aconteció, dadas dificultades de consolidación de este nuevo programa, que era impulsado como participación público-privada²⁷, el cual no logró desarrollarse, posiblemente frente a la dificultad de captar inversores privados para estos nuevos programas.

Tabla 16. Inversiones en millones de pesos 2020

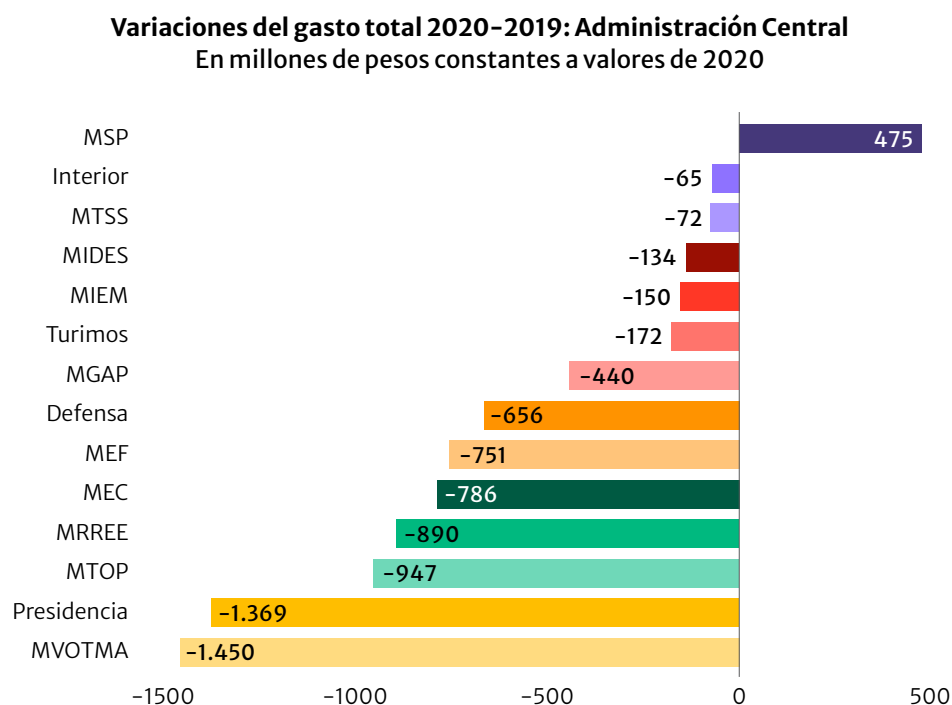
	2021	2022	2023	2024
Programa 521- Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional	7743	7743	7743	7743
Proyecto 701-Créditos para vivienda con garantía subsidiaria del Estado	0	0	1000	2800
Proyecto 717-Nuevas soluciones urbano- habitacionales	5109	4958	4095	2086

Fuente: Presupuesto Nacional 2020-2024. T3, pág. 456-457 (Informe Preliminar GIH – UdelAR).

Sumado al análisis de los recursos presupuestales, es importante señalar, como se ha mencionado anteriormente en las entrevistas, que en el año 2020 por regla fiscal (Ley de Urgente Consideración N° 19.889), el MVOT, al igual que el resto de las carteras, salvo el Ministerio de Salud Pública, debía cumplir con un ahorro previsto del 15% del presupuesto en relación al 2019, en ese contexto es importante destacar que el MVOT fue la cartera que más dinero ahorró.

²⁷ El programa preveía una inversión privada del 30%, y 70% de inversión pública, sumado a las exoneraciones propia de la ley 18.795 (IVA, IRAE, IRPF).

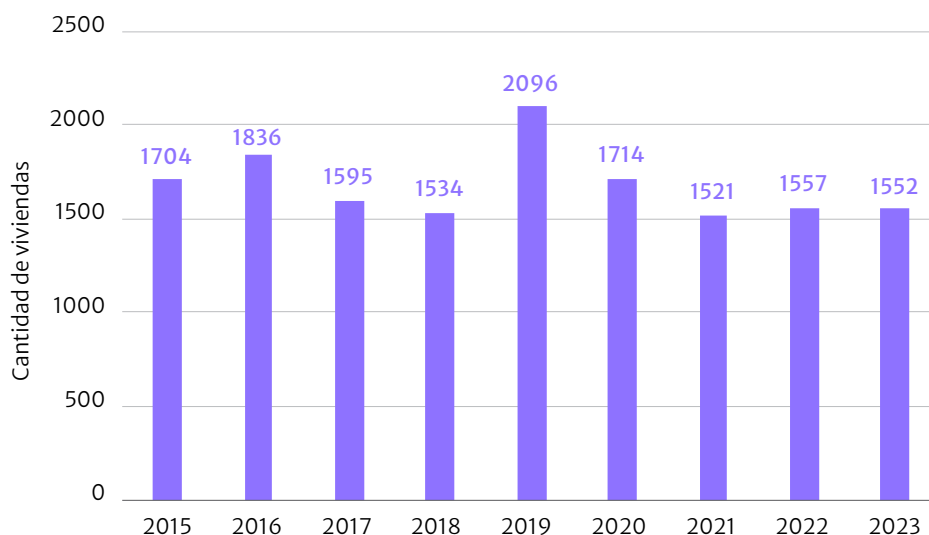
Gráfico 13. Devoluciones por ministerio 2020



Fuente: Rendición de cuentas 2020, Informe PE.

Con el fin de generar una comparativa con la dinámica del sistema en la administración pasada, profundizando en lo ejecutado específicamente en el programa Cooperativas, a continuación, se recoge información de cantidad de viviendas con préstamo adjudicado, sea por sorteo o adjudicación directa (más de 3 sorteos) en el periodo del 2015 al 2023.

Gráfico 14. Cantidad de Viviendas del programa Cooperativas con adjudicación de préstamo (sorteo y adjudicación directa) 2015 – 2023



Fuente: Cooperativa Comuna.

Complementando la información anterior, a continuación, se propone un cuadro con el cronograma de sorteos de adjudicación de préstamos para cooperativas, con el cupo previsto por año y por sorteo. Asimismo, en el cuadro es posible visualizar los sorteos realizados por año, existiendo en los años 2018, 2020 y 2021 un único sorteo anual.

Tabla 17. Adjudicación de préstamos a cooperativas por sorteo y por año (2016-2023)

	Cupo de Viviendas por sorteo	Cupo de Viviendas por año
2016 1er Sorteo	1000	
2do Sorteo	1000	2000
2017 1er Sorteo	750	
2do Sorteo	750	1500
2018 Sorteo único	1500	1500
2019 1er Sorteo	1000	
2do Sorteo	1000	2000
2020 Sorteo único	1000	1000
2021 Sorteo único	1500	1500

	Cupo de Viviendas por sorteo	Cupo de Viviendas por año
2022 1er Sorteo	750	
2do Sorteo	750	1500
2023 1er Sorteo	750	
2do Sorteo	750	1500

Fuente: Elaboración propia en base a las Resoluciones Ministeriales: 170/2016, 171/2016, 1750/2016, 458/2018, 1745/2019, 2035/2019, 766/2020, 104/2020, 457/2020, 612/2020, 301/2021, 545/2021, 615/2021, 963/2021, 964/2021, 970/2022, 48/2023.

Es fundamental aclarar que, debido al sistema de adjudicación de préstamos en el programa de Cooperativas, el cual se adjudica mediante sorteo, y con adjudicación directa en caso de no ser seleccionado tras participar en tres sorteos consecutivos, se va generando un acumulado de viviendas cooperativas que deben por reglamentación ser adjudicadas de forma directa. La realización de un sorteo único en los años 2018, 2020 y 2021 pospuso la adjudicación directa, por tanto, dilata el acceso a financiamiento de las cooperativas contempladas bajo esa situación.

“De todas formas, al igual que en el gobierno anterior, el cooperativismo de vivienda, siguió sin estar priorizado a nivel de las políticas de vivienda. Y en particular en este periodo se hizo un énfasis muy claro a lo relacionado a la ley de Vivienda Promovida (Ley 18795)”. FUCVAM (entrevista)

En sintonía con lo señalado por FUCVAM, si bien no es parte del foco del actual informe, como parte del contexto donde se desarrolla el programa Cooperativas, cabe mencionar algunas de las modificaciones que se dieron en el actual gobierno en relación a la Ley de Vivienda Promovida²⁸, en líneas generales eliminando restricciones a los proyectos:

- habilitación a incorporar unidades monoambientes, con área de 25m² mínimo (permitiendo hasta un 25% de unidades monoambientes en el proyecto)
- eliminación de tope de unidades de un dormitorio en proyectos (normativa anterior restringía la cantidad de estas viviendas a un máximo del 50% de las unidades del proyecto)

28 Ley 18.795, ley de Vivienda Promovida aprobada en el año 2011, la cual promueve la construcción de viviendas por parte de privados, incentivado por la exoneración de importantes aportes fiscales (IVA, IRAE, IRPF). Modificaciones en el actual gobierno bajo decretos 129/2020, 340/2020, 283/2021. RM 774/2022.

- eliminación del tope de 100 unidades máximo por proyecto (en el régimen anterior había que pedir una autorización especial para proyectos que pasaban este límite).
- otorga la exoneración del 100% de beneficio tributario para las rentas a los arrendamientos de vivienda promovida, en todo el territorio (anteriormente algunas zonas tenían 100% pero otras 40% en algunas condiciones).
- quita los topes de precio para enajenación de viviendas nuevas, dejando únicamente topes para refacciones, reciclajes y ampliaciones en algunas zonas.
- eliminación de la enajenación de unidades por medio del MVOT, siendo las unidades de libre comercialización por el desarrollador.

Los efectos de estas modificaciones a la ley 18.795 han generado mayor presentación de viviendas ingresadas bajo este marco, batiendo un récord en 2021 con 5689 unidades, 89% más que en 2020.

Complementariamente, dentro del marco de la Ley de Vivienda Promovida, bajo un nuevo decreto (Ley N° 18.795 - Decreto 59/22), surge el programa *Entre Todos - Sueños en obra*, el cual propone como objetivo “...generar y facilitar el acceso a la vivienda de los sectores socio-económico bajo, medio-bajo, y medio de la población. [...] incrementar significativamente la oferta de vivienda y fomentar la construcción en todo el país.”²⁹

Institucionales

Dentro de algunas modificaciones relacionadas a lo organizacional, se destaca la reinstalación de la unidad “Cooperativas” dentro del MVOT, la cual había sido desinstalada en el 2014. Actualmente su reinstalación responde a la idea de crear un departamento específico para las cooperativas, tanto las nuevas como las ya ocupadas.

Por otra parte, dentro de esta dimensión interesa resaltar la ausencia de la convocatoria a la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), hecho señalado por parte de los entrevistados.

La COAVI según el marco legal vigente (Leyes 13.728 y 17.930), se propone como espacio interinstitucional, y participativo, entre otros cometidos, tiene el de asesorar en la elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda, herramienta de consulta pública y que en el caso del PQV 2020-2024 no se realizó.

29 <https://www.anv.gub.uy/entretodos>

Otro cambio señalado en las entrevistas, tiene que ver con el escaso y casi nulo desarrollo que ha tenido en este periodo la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) del MVOT, instrumento incorporado en el 2007 que, si bien no ha tenido un alcance significativo, se presenta como único instrumento de acceso al suelo a nivel nacional. En esta administración es poca la contribución que ha brindado a la problemática de acceso al suelo por parte de las cooperativas, ya que entre los años 2020 – 2023 no se realizaron llamados a cooperativas sin terreno.

Cooperativismo 2020 – 2024

Complementando lo anterior, seguidamente se introducen algunos temas relevantes del sistema a la hora de generar una lectura más completa del cooperativismo de vivienda nacional en la actualidad.

En esta línea, el reciente contexto de pandemia COVID 19 que atravesó nuestra sociedad, y nuestras ciudades (2020–2022), ha generado nuevos desafíos, tanto para el sistema como para el movimiento cooperativista en sí. Durante la crisis sanitaria, las cooperativas de vivienda han demostrado su resiliencia y capacidad para enfrentar estos desafíos, gracias a su estructura organizativa participativa, la autogestión, la solidaridad y su enfoque en el bienestar colectivo.

Las **fortalezas del habitar cooperativo en la pandemia** se evidenciaron en varios aspectos. En primer lugar, la solidaridad y la colaboración entre los miembros de la cooperativa han sido fundamentales para garantizar el cuidado y la protección los socios durante la pandemia.

Además, la propiedad colectiva de los espacios comunes permitió implementar medidas de prevención de manera eficiente y equitativa. La capacidad de adaptación, se pudo materializar en las soluciones a las nuevas necesidades. Durante la pandemia, muchas cooperativas implementaron nuevas formas de trabajo y de organización interna para garantizar la seguridad y el bienestar de sus socios, se improvisaron *co-works*, con espacios compartidos de teletrabajo, se generaron espacios necesarios para la conexión de las infancias a las redes educativas, así como también espacios para la recreación de estas infancias, dando prioridad también a la atención particular de la población mayor y vulnerable.

En efecto, el cooperativismo de vivienda en Uruguay ha demostrado tener numerosos aportes reflejados empíricamente durante la pandemia. Con fortalezas desde lo colectivo, de gestión, de convivencia, de cuidados, y también en lo económico, con herramientas como el subsidio para familias que sufrieron disminución en sus ingresos.

Asimismo, el escenario post pandemia ha generado reflexiones sobre el habitar, la relación con la ciudad, con el ambiente, donde surgen nuevas valoraciones de lo comunitario, de la vida barrial, y es en este contexto que el cooperativismo se presenta como una alternativa sólida y sostenible para abordar los desafíos urbanos y sociales actuales.

En un contexto mundial donde la sostenibilidad ha pasado a ser una prioridad indiscutible, el cooperativismo de vivienda surge como una alternativa sólida y viable en el ámbito de la vivienda y la planificación urbana. Este enfoque no solo responde a las necesidades habitacionales, sino que además promueve activamente la formación de comunidades más sostenibles desde el punto de vista social y ambiental. Dimensión en sintonía con el planteo desde la Nueva Agenda Urbana³⁰ concibiendo la planificación y gestión del hábitat como fuerza transformadora para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sumado a esto, el concepto del Derecho a la Ciudad, desde la dimensión de la participación en las decisiones que hacen a nuestro hábitat, a nuestras ciudades, parece clave a la hora de una lectura del desarrollo que el cooperativismo de vivienda ha tenido en nuestro país.

Nuevos colectivos ³¹

Desde sus comienzos en nuestro país, una vez aprobada la Ley de Vivienda en 1968 el cooperativismo se ha convertido en una forma efectiva de solucionar el tema de la vivienda para sectores de población que de otra forma muy difícilmente accederían.

Tempranamente, como relatan varios cooperativistas de la época, así como bibliografía en el tema, trabajadores agremiados, grupos pertenecientes a sindicatos, gran parte de la clase trabajadora hicieron cuerpo de lo que se transformaría en el mayor movimiento nacional referido a la vivienda y al hábitat, el movimiento cooperativista de vivienda del Uruguay.

Más recientemente, con un marcado impulso generado en el primer gobierno de izquierda (2005-2010), se ha desarrollado lo que varios entienden como una 2da expansión del sistema, con una producción comparable, al menos cuantitativamente, a lo desarrollado en los comienzos de la década del 70. Estas nuevas cooperativas si bien tuvieron orígenes sociales más heterogéneos, ya no nos encontramos en aquel país de grandes industrias,

30 La Nueva Agenda Urbana (NAU - ONU Hábitat), es una guía adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III (Quito 2016)

31 Aporte del artículo “Lo colectivo como solución” Revista Dinámica n°129 http://ccu.org.uy/uploads/2023/11/22/Dinamica%20129_digital.pdf

se ha mantenido una base de colectivos organizados desde sindicatos y gremios, ejemplo de esto, se han conformado cooperativas de municipales, de policiales, de maestras, de trabajadores de la salud, entre varios otros.

Asimismo, en esta nueva expansión, han surgido experiencias singulares que interesa resaltar, casos de colectivos que, como parte de la clase trabajadora, han encontrado en el cooperativismo de vivienda una forma factible de concretar el acceso a una vivienda digna, de tenencia segura, y asequible. Es el caso de colectivos históricamente vulnerados en nuestra sociedad, como ser la población uruguaya afrodescendiente, y más recientemente colectivos migrantes que arriban a nuestro país, parte de los nuevos flujos migratorios que hacen a la realidad latinoamericana.

En este sentido, desde el CCU en las entrevistas se comparte que se encuentran trabajando con diversos colectivos de población migrante, que ha identificado en el cooperativismo una solución a la problemática habitacional. Hoy día vienen asesorando la experiencia de la cooperativa COVIVENEROU actualmente en construcción, en sus orígenes con un padrón social de venezolanos. Sumado a esto, se encuentran en etapa de formación la cooperativa COVILATI de población peruana, y la cooperativa Comunidad Caribeña integrada por dominicanos y cubanos.

Espacios de convivencia

El aporte del cooperativismo a la construcción de ciudad, como se ha mencionado previamente, es otra de las dimensiones significativas del sistema, más allá de su papel como forma de acceso a la vivienda. Las cooperativas han generado importantes aportes a nivel urbano, con destacados ejemplos de proyectos urbano-arquitectónicos de calidad que han impactado positivamente en los entornos donde se han insertado.

Actualmente, en un contexto complejo de inseguridad ciudadana, así como de mayor segregación urbana, las experiencias cooperativas han permitido visualizar estrategias para contrarrestar positivamente a estos fenómenos. El desarrollo de experiencias recientes permite visualizar la oportunidad que brinda la cooperativa como forma de vida comunitaria, promoviendo la generación de lazos y cohesión social. Dimensión que parece oportuna fortalecer, así como fomentar desde la política pública dentro de las potencialidades que propone el cooperativismo de vivienda. En esta línea, el reconocimiento del cooperativismo como un actor diferencial parece clave en búsqueda de generar políticas que aporten a la convivencia, con una lectura de forma integral del territorio y la comunidad.

Es en este sentido que podrían destacarse las experiencias de Cooperativa La Casona, de trabajo en conjunto con UdelaR para la creación colectiva

de un espacio común abierto a la comunidad. Así como también la experiencia de la cooperativa COVIVEMA V, promoviendo la creación de una plaza pública, mediante la formación de una comisión barrial impulsada desde la cooperativa, plaza abierta al barrio, que fuera financiada por el presupuesto participativo de la IM.

Imagen 1. Plaza Luisa Cuestas y cooperativa Covivema V



Fuente: Humo audiovisual.

Estos planteos, dentro de varios otros, han promovido desde lo social una concepción de territorio, de espacio de convivencia. Concretando espacios que en muchos casos se transformaron en referencia barrial, espacios comunitarios, de gestión colectiva, que fomentan la convivencia en su amplio sentido.

Otro de los aportes relevantes del cooperativismo, a nivel urbano, tiene que ver con la ya tradicional capacidad de resignificación de espacios de la ciudad. Con inicio en la década del 90, pero en continuidad hasta hoy día, se destacan las experiencias de reciclaje en la Ciudad Vieja promovidas desde la IM, donde mediante la adjudicación de predios se buscó repoblar un área tugurizada de la ciudad (Cooperativas como COVICIVI, COVICIVI 2, COVIRAM, etc.). En la misma línea más recientemente lo generado en torno al Mercado Agrícola de Montevideo (MAM) en el barrio Goes. Actualmente se destaca el caso del ex Mercado Modelo, con un proceso de revitalización del barrio, en el cual mediante la Cartera de Tierras de la IM se han entregado en custodia 12 terrenos para cooperativas de vivienda de las cuatro federaciones (PVS, COVIPRO, FECOVI y FUCVAM)³².

³² <https://montevideo.gub.uy/noticias/vivienda/intendencia-otorgo-12-terrenos-a-cooperativas-en-la-zona-del-ex-mercado-modelo>

4. Propuestas

A continuación, se desarrollan diversos planteos recogidos en las entrevistas, relacionados a una mejora del sistema, indagando sobre cambios o ajustes necesarios, reivindicaciones, así como también nuevas configuraciones, nuevos desafíos.

El cooperativismo, como se ha mencionado, se ha transformado en una de las pocas políticas de estado en relación a la vivienda que ha desarrollado nuestro país. Como sistema, con más de 50 años de experiencias, se ha consolidado, y en los últimos años, desde una nueva expansión desde el 2008, comparable a lo producido en la década del 70, ha generado un sistema sofisticado, con diferentes instrumentos normativos (leyes, normativas, reglamentaciones) que, si bien dan garantía a los procesos como a la producción urbano arquitectónica que este produce, a su vez también plantea rigideces importantes a la hora de pensar innovaciones.

De acuerdo con esto, se podría señalar por un lado la complejidad y alto grado de definición relacionado al propio **sistema cooperativo**, lo elaborado y definido del mapa institucional y el mecanismo de trámites, evaluación, fiscalizaciones de las diferentes etapas de los proyectos cooperativos, desde el punto de vista arquitectónico y social, pero también jurídico, contable y notarial. Pero, por otra parte, la rigidez como **modelo cooperativo**, como forma de producción social del hábitat, donde muchas veces la incorporación de nuevas conformaciones, cambios que se realizaron en estos más de 50 años, han generado dificultades de ejecución entre los propios colectivos, de cooperativistas, federaciones y/o técnicos.

Dentro de las diversas propuestas relevadas en las entrevistas, es posible agruparlas por un lado como **reivindicaciones, cambios necesarios** que promueven transformaciones al sistema ya existente y, por otro lado, propuestas que buscan promover la **innovación, nuevos desarrollos del sistema**.

Reivindicaciones, cambios necesarios

El suelo

El tema del suelo continúa siendo uno de los temas claves a la hora del desarrollo de las cooperativas, un reclamo histórico del movimiento, tierras para cooperativas.

Como se recogió en la entrevista realizada a FUCVAM, el suelo es la primera traba material con la que se encuentra la cooperativa, y muchas veces este hito es lo que pauta la conformación o no de la cooperativa, la incorporación de nuevos socios, etc. Escenario, que en el en el caso de las cooperativas

de ahorro previo, es aún más determinante, dado que acceso a un predio por parte de la cooperativa, de alguna forma valida la inversión que cada socio va a realizar a mediano plazo.

Es importante comprender que el suelo urbano, y bajo la lógica de las ciudades contemporáneas, es un elemento de especulación económica, característica quizás incluso más acentuada y compleja que en épocas anteriores. En este contexto, pocas veces el suelo urbano responde a intereses públicos, de diseño urbano, de construcción de una ciudad más democrática. Sino que, en el contexto vigente, se prioriza su función mercantil.

Sumado a esto, como se ha mencionado previamente, el amplio desarrollo de proyectos inmobiliarios existentes hoy día, incluso en diversas localidades del interior hace un escenario ampliamente complejo para la resolución en el mercado inmobiliario, del terreno para el proyecto cooperativo.

En este sentido, parece determinante para el desarrollo del sistema la generación de instrumentos que permitan un acceso a suelos urbanos de calidad. Suelos que tengan servicios, que contemplen el futuro desarrollo de las cooperativas, en relación con el barrio, con la ciudad. Es ahí que las carteras de tierras se transforman en piezas claves, a la hora de regular el acceso al suelo, mediando con el mercado.

El caso de la Cartera de Tierras e Inmuebles de la Intendencia de Montevideo³³, es la experiencia más desarrollada en nuestro país, y que continuamente permite a las cooperativas acceder a suelos con servicios y precios razonables. Dentro de su marco jurídico plantea: *“La reglamentación establecerá asimismo los criterios para la adjudicación de tierras en la que se dará prioridad a los grupos organizados”* (art.8 Decreto 24645, Junta Departamental de Montevideo). En esta línea es que se visualiza el trabajo que viene desarrollando con las diferentes federaciones (PVS, COVIPRO, FECOVI y FUCVAM), así como con otros colectivos organizados (Unidades Familiares Mundo Afro, UFAMA).

Si bien la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS 18.803) aprobada en el año 2008 propone en su art. 67 la creación de Carteras de Tierras en los Gobiernos Departamentales, esto no ha logrado consolidarse.

³³ Cartera de Tierras e Inmuebles de la Intendencia de Montevideo, creada en 1990 (Decreto Municipal 24654)

En esta línea, desde el gobierno nacional en el año 2007 se crea la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS)³⁴, bajo la órbita el MVOT, con el objetivo de *“adquirir inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales a efectos de ejecutar los proyectos y programas previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda y planes anuales.”* (Art. 368). El funcionamiento de CIVIS en la adjudicación de terrenos no fue inmediato, su primer llamado para la adjudicación de tierras para cooperativas sin terrenos se realizó en 2011³⁵.

El alcance de CIVIS no ha logrado resolver el tema del suelo desde una mirada nacional, en relación al número de cooperativas (en trámite, obra y ya terminadas) desarrolladas en este nuevo impulso que ha tenido el cooperativismo desde el 2008, CIVIS ha tenido magros resultados, entregando a julio 2019 (último informe, MVOTMA 2019) tan solo 54 terrenos, con el 66% ubicados en Montevideo, solapándose con lo ejecutado desde la Cartera de la IM. Sumado a esto, desde la asunción de la actual administración se ha realizado un solo llamado de CIVIS en 2022, con la adjudicación de tan solo 2 terrenos (RM 815/2023).

Han surgido experiencias similares a CIVIS y la Cartera de Tierras de la IM, en los departamentos de Soriano, San José, Flores, Paysandú y Tacuarembó, pero estas experiencias no se han consolidado como una política constante, sino atendiendo y desarrollando casos puntuales.

Los efectos de las carteras de tierras en la lógica de suelos, puede concebirse como una desmercantilización del suelo, es decir quitarlos del mercado inmobiliario, el monto que fija la cartera, sea CIVIS o la IM, no corresponde a un precio de mercado, sino a un valor de tasación de catastro, lo que lo hace más accesible para las cooperativas. Así las carteras como herramientas de la política de suelos, se transforman en clave para viabilizar políticas urbanas. En este sentido es claro en la experiencia de la IM: *“En 15 años de gobierno departamental que van desde 1990 a 2004 se adjudicaron solamente a Cooperativas de Vivienda 608.488 m² de tierras por un valor de casi U\$S 6.500.000... De ese monto, a su vez el Municipio subsidió U\$S 1.200.000, con el objetivo de mantener población en áreas centrales e intermedias”* (Piazza; 2005, p.99).

“El suelo, urge la necesidad de una cartera de tierras a nivel nacional que brinde facilidades a las cooperativas, hoy día, principalmente en el interior del país, la mayoría de las cooperativas resuelven el tema del terreno en el mercado inmobiliario, y esto en algunas localidades, se ha vuelto muy complejo, dado que las reglas de juego del MVOT

34 Ley n°18.362 (Rendición de Cuentas año 2007), en art. 368.

35 Resolución Ministerial 1056/2011

ya son conocidas, sabiendo que el terreno puede valer como máximo hasta el 10% del Valor de Tasación del total del proyecto, y ante la falta de terrenos en algunas localidades, es ahí que en muchos casos se da un abuso desde la especulación inmobiliaria.” CCU (entrevista)

Es así que varios de los entrevistados plantean la necesidad de pensar el cooperativismo como política pública de vivienda que comprenda el tema del suelo de forma integral, **una política de vivienda debe estar acompañada de una política de suelos**. Es necesario generar Carteras de Tierras de forma sistematizada, en los diferentes departamentos, el instrumento de CIVIS no ha logrado ser una solución real al tema.

El sorteo

Si bien se entiende que el mecanismo de sorteo para la adjudicación de los préstamos a las cooperativas surgió como instrumento para brindar transparencia, a diversos procesos que anteriormente dependían de misteriosos caminos burocráticos, hoy día es cuestionado por parte de los actores del sistema.

“El sorteo, es un reflejo de la falta de financiamiento (como plantea el reglamento), generando por un lado injusticias de las diversas realidades de las cooperativas, sin atender las diferentes realidades, cooperativas más antiguas, más formadas, con situaciones más complejas, y, por otro lado, impide coordinar proyectos cooperativos por ejemplo en un mismo predio. Sumado a esto, el folclore que fue generando en cada evento, promoviendo desigualdades y generando así un evento mediático.” Coop. Comuna – FECOVI (entrevista)

Se ha indicado que, en muchos casos, las cooperativas adjudicadas en el primer sorteo que participan no se encuentran aún preparadas para afrontar la siguiente etapa de obra, en ese sentido una revisión del sorteo, podría atender la generación de un mecanismo que, de igual manera brinde garantías de transparencia, incorporando indicadores que lo hagan más eficiente, considerando antigüedad, puntaje por calidad o relevancia del proyecto, aporte urbano, trayectoria de la cooperativa, intercooperación, sostenibilidad, etc.

La reglamentación, asignación de dormitorios, 50 viviendas máximo, etc.

“La reglamentación actual, si bien ha generado mayor definición del producto, y deja claro los pasos a seguir en el proceso tanto para la cooperativa como para los institutos, es necesario una revisión, una actualización a las nuevas realidades. Que familia considera, cual es el concepto de familia hoy día, que otras formas de vínculos

tenemos y por tanto la vivienda debe dar solución a esas otras formas. Así como el tema que hemos trabajado desde el CCU, el envejecimiento de la población en las cooperativas, la adecuación de conjuntos y viviendas para estos requerimientos.” CCU (entrevista)

En este apartado, es posible enumerar diversas restricciones que hoy día tiene el sistema que parecerían coartar la evolución de este. El mecanismo de asignación de dormitorios para cada vivienda, realizado a partir de una “foto” del núcleo social, no considera la dinámica propia de la vida, particularmente en núcleos de parejas jóvenes. Esto limitado aún más, con la imposibilidad de desarrollar tipologías que permitan crecimientos en las viviendas (entrepisos, por ejemplo).

“Desde la reglamentación 2008, la asignación presupuestal a cada proyecto cooperativo, se realiza en función de la cantidad de viviendas, y que cantidad de dormitorios estas tengan, característica de cada cooperativa que se realiza en base al estudio de los integrantes del padrón social, evaluación que se presenta como “una foto” de la cooperativa. Es ahí que surge la necesidad de generar mecanismos que atiendan a la necesidad de la vida de las familias contemporáneas, donde hoy día existen otras diversas conformaciones familiares”
Coop. Comuna – FECOVI (entrevista)

La limitación de 50 viviendas como tope máximo en los conjuntos cooperativos, impide la conformación de espacios integrales, con mayores complejidades, incluso la propia intercooperación, piénsese en los casos emblemáticos de la década del 70, Complejo Bulevar, conjuntos Mesa, etc. Experiencias intercooperativas, que permitían el diseño y coordinación de interesantes espacios urbanos abiertos al barrio.

El mantenimiento de los conjuntos

El importante número de conjuntos cooperativos pertenecientes a la primera expansión del sistema, década del 70, la necesidad de atender a ese stock ya construido, brindando facilidades para el mantenimiento de sus estructuras edilicias, así como para mejoras relacionadas a nuevas necesidades, como ser la accesibilidad de los conjuntos y las viviendas.

“Es necesario generar un mecanismo para atender al stock de complejos ya construidos, en muchos casos con más de 40, 50 años, mantenimiento y adecuación a nuevos usos, o al tema del envejecimiento de su población, por ejemplo. En varias cooperativas tenemos el tema de los sobre techos, como el caso de en Zona 3, con 840 viviendas. Proponemos una línea de préstamo que atienda a estos temas, como un fondo rotatorio “. FUCVAM (entrevista)

Dentro de este apartado, parece interesante el caso del programa Andamios que lleva adelante la ANV, y que en la entrevista compartía su presidente la posibilidad a futuro que el programa también abarque a conjuntos cooperativos:

“El programa Andamios, es un programa promovido desde la ANV, donde hoy día abarca a los conjuntos habitacionales (Complejos Habitacionales, INVE, etc.) que la propia ANV administra, atiende temas de mantenimiento de los conjuntos, fachadas, azoteas, temas de infraestructura, así como también un fortalecimiento social, reorganizando las comisiones administradoras de cada conjunto. Esto hoy día se realiza en base a asesoramiento con IAT, y si bien no atiende a cooperativas actualmente, podría considerarse ser una línea que atienda a la vulnerabilidad de algunos complejos cooperativos.” ANV (entrevista)

Mecanismo que facilite los nuevos ingresos

Se plantea en varias de las entrevistas la necesidad de generar un instrumento que atienda a facilitar la ocupación de cupos libres en las cooperativas ya construidas, considerando que es clave para la sostenibilidad del sistema.

“Existen riesgos de la sostenibilidad del modelo a largo plazo, particularmente luego de habitadas las viviendas, es complejo a los años mantener las claves del cooperativismo, principalmente a la hora de los recambios de socios, la dificultad de conservar los valores del cooperativismo, el régimen de usuarios, de la vivienda como valor de uso y no como mercancía. Principalmente en las cooperativas ubicadas en áreas centrales esto es más complejo, donde la presión del mercado, tensa estas cualidades.” Coop. Comuna – FECOVI (entrevista)

Si bien en la actualidad existe un préstamo para cooperativas ya habitadas, destinado a ocupar unidades vacías, este instrumento se ha utilizado muy poco, dado que significa una segunda escritura para la cooperativa, para la cual en muchos casos ha sido un hito la finalización de los pagos del préstamo.

“Generar un mecanismo de sustitución de cupos libres en cooperativas ya construidas, que brinde facilidades para que las cooperativas puedan ocupar las viviendas que hoy día se encuentran vacías. Actualmente una familia que quiera acceder a un cupo libre en una cooperativa ya construida, hoy día en algunos casos tiene que contar con 50.000 dólares, y esto es complicado, para un trabajador es muy difícil contar con ese monto de ahorro.

Los efectos de esto, está generando en principio dos posibles caminos, por un lado, están quedando cada vez más viviendas libres en cooperativas, viviendas que han sido subsidiadas por el Estado, y por otra parte se empieza a desdibujar el perfil del usuario, ya que quien ingresa muchas veces piensa que “compró” una vivienda.

Deben existir hoy día cerca de 150 viviendas libres en cooperativas ya construidas, es necesario generar un mecanismo para que esto no suceda.” FUCVAM (entrevista)

“En las cooperativas ya construidas, el tema de los recambios es sumamente importante, hay que evitar que se mercantilice la vivienda, y una forma es brindando facilidades para el acceso a los cupos libres de estas cooperativas, de forma de mantener así el espíritu del cooperativismo.” FECOVI (entrevista)

Fondo Nacional de Vivienda

Como se ha planteado en el punto anterior, relacionado al presupuesto, hoy día la dependencia de la partida presupuestaria del PE, genera incertidumbres frente a los cambios de gobiernos, así como dificulta la planificación de las políticas habitacionales. En este sentido desde el movimiento, particularmente desde la plataforma reivindicativa de FUCVAM y FECOVI se viene reclamando la reinstauración del Fondo Nacional de Vivienda.

“es necesario generar independencia de la asignación presupuestal, la reconstitución del FNV permitiría planificar, generar una planificación en la política de vivienda en general no solo en el cooperativismo. Nuestro planteo es generando un aumento en la carga impositiva a las grandes fortunas del país, a quienes pagan el impuesto al patrimonio” FUCVAM (entrevista)

Eliminación del IVA a las cooperativas

Sumado al punto anterior, otro de los reclamos compartidos desde ambas federaciones, es el relacionado a la exoneración del IVA, no solo a los materiales de construcción, sino también a otros gastos que debe pagar la cooperativa, como ser la asistencia técnica. Esta exoneración también se plantea para las cooperativas ya habitadas, considerando por ejemplo costos en obras de mantenimiento. A decir de FECOVI, es una medida que propone una especie de justicia social, comparado con las exoneraciones existentes para la ley de viviendas promovidas (Ley 18.795 art. 4)³⁶.

36 “Exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los ingresos derivados de las actividades de enajenación, construcción, refacción, ampliación y reciclaje de viviendas...” Art. 4 inciso D Ley 18.795

Otros temas

La aprobación de la Cotitularidad (Ley nº18.407 art. 119, art. 141), es un avance reconocido por varios entrevistados, pero se reclama la necesidad su reglamentación. Por otra parte, se plantea que sería bueno ampliarlo a otros, como ser la situación de jóvenes en familias con padres mayores.

En relación a la atención al stock existente, se propone generar un asesoramiento en la etapa de post obra, que asesore en temas de convivencia, en la elaboración de un plan de mantenimiento edilicio a mediano y largo plazo, así como que atienda a la renovación del padrón social.

En esta línea, según lo relevando en las entrevistas el Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP), impulsado por convenio entre INACOO, INEFOP y CUDECOOP, como instrumento de capacitación y fortalecimiento, no ha logrado instalarse como herramienta accesible a las cooperativas. Dentro de lo recogido en las entrevistas se plantea la dificultad para las cooperativas de acceso a las formalidades de los llamados, así como la falta de difusión y orientación para la elaboración de posibles propuestas. Asimismo, se recoge la importancia del instrumento, y el potencial que podría brindar para atender a temáticas relacionadas a la etapa post obra de las cooperativas.

Por otra parte, surge la necesidad de fortalecer la formación de profesionales dedicados al trabajo con cooperativas, focalizado en el trabajo interdisciplinar, y particularmente el trabajo con colectivos sociales.

Innovación, nuevos desarrollos del sistema

Dentro de esta dimensión es necesario comprender que el propio surgimiento del cooperativismo de vivienda en nuestro país, fue un hecho sumamente innovador a fines de la década del 60, adecuando un sistema a la realidad uruguaya. Diseñando una forma de producción social del hábitat que se ha transformado en algo inherente a nuestra sociedad.

Actualmente el excesivo diseño de reglamentaciones, y normativas, para algunos ha coartado las potencialidades que el sistema cooperativo tiene.

“El cooperativismo hoy día es conservador, la sociedad ha cambiado, las formas de los núcleos familiares también, así como aquello de la vivienda para toda la vida, es necesario revisar otras posibilidades, y que permita explorar en el potencial que tiene el sistema cooperativo. Es necesario poder pensar otras formas del cooperativismo, el *cohousing* para cuidados, cooperativas de alquiler, para jóvenes estudiantes, etc.”
CCU (entrevista)

“Es necesaria una revisión de la reglamentación, son necesarios espacios para la recreación, incluso para el trabajo, al interior de la vivienda, pero también espacios sociales, espacios colectivos más allá del SUM. En muchos casos no es un tema de presupuesto, sino de las limitaciones que impone la normativa, por limitaciones de áreas, por ejemplo. Otro tema, la previsión de dormitorios, es necesario revisar las formas de vivienda.” FUCVAM (entrevista)

El reciente contexto de pandemia, así como el déficit hídrico que atravesó el país en el pasado año 2023, que generó importantes problemas en el abastecimiento de agua potable, son nuevos escenarios que han motivado revisiones, entre otras cosas a las formas de habitar, a lo que entendemos por vivienda, por hogar.

En este sentido, parece oportuna la propuesta (G. Machado) de generar incentivos para incorporar en los proyectos cooperativos mayores componentes de sustentabilidad (recolección de agua de lluvia, energías renovables, para calefacción sustentable, por ejemplo), incentivos que podrían ser similares a instrumentos como el subsidio por altura.

La importancia de desarrollar espacios que impulsen la innovación y sean capaces de adaptarse a las nuevas demandas es un tema recurrente entre las personas entrevistadas. Se entiende necesario generar entornos propicios para la creatividad, la colaboración y la innovación.

“Actualmente desde FECOVI nos encontramos llevando adelante una investigación en temas de normativas y reglamentaciones del cooperativismo, entendiendo la necesidad de generar una revisión de estos aspectos normativos, que habiliten por ejemplo nuevas tipologías, así como también que permita incorporar temas de sustentabilidad, de accesibilidad, nuevos espacios necesarios en la vida de los colectivos, como ser espacios de coworking, espacios de cuidados, etc.” FECOVI (entrevista)

En sintonía con esto, desde el CCU se comparte la idea de generar espacios de revisión, de investigación. En este sentido, recientemente el Centro ha presentado una investigación realizada con apoyo de INACOOOP sobre el tema del envejecimiento de la población en las cooperativas.³⁷ Dicha investigación se propuso analizar la situación del envejecimiento de socios en las cooperativas ya construidas, muchas con 40 años de convivencia, y estudiar las respuestas que el cooperativismo de vivienda ofrece a sus

³⁷ https://www.inacoop.org.uy/_files/ugd/356d79_4b3c5309341e43eb8c-5671440deb615b.pdf

socios adultos mayores, así como el alcance y las posibilidades que presentan las políticas públicas con relación a la accesibilidad y la vejez. De esta forma, desde el CCU se pretende contribuir al fortalecimiento tanto de las cooperativas de vivienda como de las herramientas institucionales en el ámbito nacional.

Por último, las limitaciones propias de un sistema tan sofisticado, y tan regulado han imposibilitado el surgimiento de nuevas conformaciones en estos años. De todas maneras, es posible enumerar algunas experiencias recientes que marcan un diferencial en este sentido, en muchos casos surgidas desde inquietudes técnicas, voluntad política, o del acuerdo entre diferentes actores del sistema, pero con denominador común la búsqueda de soluciones a necesidades actuales.

Cooperativa COVIVEMA V

Primera experiencia de cooperativa por ayuda mutua construida en altura. Finalizada en el año 2017. Permitió el acceso a suelos en áreas centrales a cooperativas de ayuda mutua, tradicionalmente ubicadas en terrenos de zonas periféricas. Estableció un precedente fundamental para las cooperativas que han continuado en esta misma dirección, y que hoy en día han conseguido multiplicarse de manera significativa, tanto en Montevideo como en diversas localidades del interior del país (Paysandú, Florida).

Imagen 2. Lotes de Cooperativa Dispersa en Ciudad Vieja



Fuente: Revista Dinámica 128/ CCU.

Cooperativa Dispersa, experiencia piloto

Actualmente se viene desarrollando la experiencia en predios de la Ciudad Vieja, buscando evaluar las fortalezas y debilidades de la construcción en predios dispersos de una única cooperativa. Se plantea como estrategia para operar en áreas centrales, donde los predios tienen dimensiones reducidas, sorteando las dificultades que enfrentan hoy los grupos cooperativos muy pequeños. Se promueve en un acuerdo entre IM, FUCVAM, CCU, FADU – UdelaR y la Comisión barrial Plaza Uno. Experiencia que aún se encuentra en etapa de trámite en ANV.

CONVIVE³⁸

Esta experiencia se basa en un acuerdo entre la IM y FUCVAM, se presenta como programa que tiene como objetivo la prevención de asentamientos, su expansión o densificación, mediante la construcción de viviendas por sistema cooperativo de ayuda mutua. Esta experiencia es muy reciente, comenzada en el año 2023, lo que podría dificultar su evaluación.

CARPEDIEM³⁹

Cooperativa de cohabitar, si bien no se enmarca dentro del sistema al no estar bajo la órbita del MVOT, es una experiencia diferente que se entiende oportuno destacar. *“Carpe Diem es una cooperativa innovadora en la región con una propuesta habitacional y de cuidados para adultos mayores”*

Este caso toma como modelo experiencias españolas de *coliving*, cohabitar, experiencias asociativas colectivas que promueven la creación de espacios de convivencia y cuidado compartidos. Estas experiencias representan un enfoque innovador y colaborativo hacia la vivienda, hacia el cuidado de los adultos mayores, donde se prioriza la comunidad, la cooperación y el bienestar colectivo.

Si bien han sido asesorados primeramente por CCU, posteriormente la cooperativa recibió la orientación de INCUBACOOOP (MIEM, INACOOOP y CUDECOOP), de todas formas, como experiencia innovadora se le ha dificultado la concreción de la personería jurídica, finalmente bajo la modalidad de cooperativa de consumo. Recorrido similar a las primeras experiencias piloto de vivienda en el país de 1967 (Éxodo de Artigas, 25 de Mayo, Cosvam), donde ante la falta de antecedentes se debieron conformar como cooperativas de consumo.

38 <https://montevideo.gub.uy/noticias/vivienda/construccion-colectiva-de-viviendas-para-prevenir-asentamientos>

39 <https://cohabitarcarpediem.uy/coop/>

5. Conclusiones

A modo de conclusiones, a continuación, se desarrollan algunas reflexiones en base a lo expuesto en el presente informe.

El cooperativismo de vivienda como caso singular y paradigma de producción social del hábitat, logra aunar esfuerzos de la sociedad uruguaya, el Estado, las federaciones, así como de diversos colectivos, y como se ha mencionado en el documento, se ha transformado en un sistema complejo, que presenta reconocidas fortalezas, que a más de 50 años lo posiciona como un sistema vigente.

En este sentido, la continuidad de las líneas que hacen al cooperativismo de vivienda durante el actual gobierno sugiere la robustez del sistema, incluso trascendiendo posibles cambios o retrocesos de su dinámica (trámites, escrituras de préstamos, inicios de obra). Esto puede atribuirse en parte a la madurez del sistema, así como al complejo mapa de actores que el cooperativismo ha construido, particularmente el movimiento social, cuyas demandas históricas, como la rebaja al 2% de la tasa de interés de los préstamos, ha logrado ser considerada en el actual periodo.

En relación a lo presupuestal, si bien se pueden observar algunos ajustes en los fondos asignados al programa de Cooperativas en comparación con el periodo anterior, estos cambios no parecen ser significativos.

Es importante destacar el contexto de estas asignaciones, donde el presupuesto nacional destinado a las políticas de vivienda en los últimos años no ha logrado alcanzar si quiera el 1% del PBI. En este marco, resulta desafiante dar solución a la problemática habitacional que vive el país, situación que se ha visto agravada en este periodo, por el aumento de población en situación de calle, incremento de la pobreza, y efectos de la pandemia, entre otros.

En este escenario, como se mencionó en las entrevistas, se hace necesaria una mayor apuesta al sistema de parte del gobierno a la hora de la elaboración del Plan Quinquenal, brindando mayor presupuesto, permitiendo así la construcción de más soluciones habitacionales. El cooperativismo ha dado suficientes muestras de ser un sistema eficiente, que logra no solo construir viviendas a un bajo costo comparado con otras formas de producción, sino que colabora también en la mejora del hábitat en general.

Asimismo, las dificultades señaladas en relación al mecanismo de asignación de préstamos a las cooperativas, los sorteos, parece a todas luces tener como razón de ser la dificultad de financiamiento, de planificación. Más allá

de cambios de forma en el mecanismo de adjudicación, parece necesario generar cambios estructurantes, como la propuesta de la restitución del Fondo Nacional de Vivienda, generando garantías para una planificación a mediano y largo plazo, tanto para el cooperativismo, como para otras líneas de la política pública de vivienda.

Sobre la necesidad de una política de suelo que acompañe a las políticas de vivienda con una política de acceso al suelo a nivel nacional. Es importante considerar en este sentido, que el suelo urbano hoy día es parte de un contexto, donde la propiedad privada prevalece sobre la función social, tanto del suelo urbano, así como la vivienda, donde principalmente son parte del mercado de activos financieros, no reconocido como derecho fundamental (derecho a habitar, derecho a la vivienda, derecho a la ciudad). Parece necesario robustecer instrumentos como la Cartera de Tierras del MVOT (CIVIS) que logren desmercantilizar el suelo urbano, generando facilidades para proyectos que aporten a la vida de las localidades donde se insertan.

Por otra parte, desde una mirada sistémica, desde el panorama recogido durante el análisis, si bien no se ha expuesto en las entrevistas, se podría interpretar la presión que hoy día vive el cooperativismo como política de vivienda, en la ausencia de otras líneas políticas consolidadas, que faciliten el real acceso a la población a una solución de vivienda, asequible y de tenencia segura. En esta lectura, es plausible concebir este hecho, como parte de las razones que ha exigido al sistema cooperativo ser una solución a muy diversas realidades, tanto sociales, económicas, como también territoriales.

La débil batería de otras soluciones que hoy día presenta nuestro Sistema Público de Vivienda, ha transformado al cooperativismo en el mecanismo más seguro y asequible con que cuentan familias de clase baja y media a la hora de resolver el tema vivienda. Gran parte de las problemáticas abordadas en el presente informe seguramente podrían atenuarse con la existencia de otros mecanismos de acceso habitacional, que amplíen el abanico de soluciones propuesto por el SPV, facilitando tanto el acceso a una vivienda, como a una tenencia segura.

Sumado a esto, desde lo relevado emerge que en un sistema con más de 50 años es saludable su revisión, promoviendo una mejora continua, particularmente en búsqueda de atender a demandas contemporáneas. Es así que, en los testimonios, surge la necesidad de promover la innovación dentro del cooperativismo, el cruce con otras experiencias, incluso fuera de fronteras, que permitan analizar otras formas de cooperativismo, el desarrollo de nuevas conformaciones, que den solución a nuevas necesidades de la población. Se ha mencionado la necesidad de revisión de normativas, que

permitan incorporar otras dimensiones que hacen a la vida contemporánea, entendiendo la vivienda como el espacio de reproducción de nuestra vida.

En este sentido, tanto en la bibliografía consultada, como en las entrevistas realizadas se reconoce la necesidad de fomentar nuevas reflexiones sobre la experiencia cooperativa en nuestro país, mediante revisiones e investigaciones que profundicen en el desarrollo de nuevas líneas, que exploren la potencialidad que posee, como sistema vigente e innovador, el cooperativismo de vivienda en nuestro país.

6. Referencias bibliográficas y fuentes

ANONG (2023): “Relevamiento de Políticas Públicas de Vivienda y Derecho a la Ciudad” <https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2023/07/Relevamiento-de-las-politicas-publicas-de-vivienda-y-derecho-a-la-ciudad.pdf>

CCU- Centro Cooperativista Uruguayo (2021): Revista Dinámica Cooperativa n°128.

CCU- Centro Cooperativista Uruguayo (2023): Revista Dinámica Cooperativa n°129.

CCU- Centro Cooperativista Uruguayo (2023): “Envejecimiento en las cooperativas de vivienda” INACOOOP – CUDECOOP.

Cooperativa Comuna (2022): “Apuntes para FECOVI Comisión de Vivienda, Parlamento 2022”.

CUDECOOP (2019): “Propuestas Programáticas del Cooperativismo a los Partidos Políticos”.

Grupo Interdisciplinario Hábitat, GIH – UdelAR (2023): “Informe preliminar del Grupo Hábitat, Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina”.

MACHADO, G. (2019): “Habitar las experiencias: aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua”. CSIC – UdelAR.

CAPÍTULO 4

MORENO, A. (2018): “El cooperativismo de vivienda en la construcción de ciudad. Vivienda”. Aportes del Concurso de Investigación Juan Pablo Terra. Instituto J. P. Terra.

NAHOUM, B. (comp.) (2008): “Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas”. Montevideo: IM – Junta de Andalucía.

NAHOUM, B. (2013): “Algunas Claves. Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua” – Ed. Trilce, Mdeo. Uruguay.

ONU (2017): Nueva Agenda Urbana. Hábitat III – ONU

<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

PIAZZA, D. (2005): “Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay” Tesis Maestría en Ordenamiento territorial y desarrollo urbano, FADU – UdelaR.

Documentos consultados:

ANV Memoria Institucional 2021 https://www.anv.gub.uy/sites/default/files/2022-04/ANVMemoria_2021.pdf

MIDES (2020): “Informe relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo 2020” DINEM-MIDES, Setiembre 2020

MIDES (2023): Resumen Censo Calle 2023 <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/relevamiento-personas-situacion-calle-montevideo-2023-resumen>

MVOT (2020): Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024

MVOTMA (2019): Informe Primer llamado 2019 a Cooperativas de Vivienda interesadas en postular para la adjudicación de inmuebles de la CIVIS.

INACOOOP (2017): Estadísticas INACOOOP.

5.

**Inclusión a través del empleo
en cooperativas sociales.
Políticas públicas para
las cooperativas sociales
(2020-2024)**

Juan Martín Fernández Vallo⁴⁰ y Juan Pablo Martí⁴¹

1. Introducción

Las cooperativas sociales en Uruguay han desempeñado un papel fundamental en la inclusión laboral de personas en situación de vulnerabilidad social, especialmente desde el inicio de su implementación en 2006. Surgidas en un contexto de crisis económica, estas cooperativas no solo buscan generar empleo, sino también promover la autogestión y la participación democrática de los trabajadores. De este modo, se constituyen como un instrumento clave en las políticas públicas de inclusión social, dirigidas principalmente a sectores como jóvenes en situación de pobreza, mujeres jefas de hogar, personas con discapacidades y otros grupos históricamente excluidos del mercado laboral formal.

Desde su creación, el modelo de cooperativas sociales ha evolucionado en respuesta a las necesidades del contexto socioeconómico y político de Uruguay. La Ley 17.978 de 2006 y la Ley 18.407 de 2008 sentaron las bases jurídicas para este modelo, priorizando la integración de estos sectores a través de la generación de empleo formal y accesible. Sin embargo, las cooperativas sociales también han enfrentado desafíos estructurales que han puesto a prueba su sostenibilidad, tales como la dependencia del sector público como principal fuente de financiamiento, la falta de autonomía económica y la dificultad para diversificar sus fuentes de ingresos.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la evolución de las políticas públicas relacionadas con las cooperativas sociales en Uruguay, con un enfoque particular en los cambios ocurridos a partir de 2020. Se explorarán los logros, los desafíos y las tensiones que han marcado la implementación de estas políticas, así como las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de las cooperativas que han sido parte de este proceso. Se busca contribuir al debate sobre la sostenibilidad y la eficacia de las cooperativas sociales como una herramienta de inclusión laboral y social, proponiendo además

40 Lic. en Economía. Coordinador del Instituto Juan Pablo Terra. Correo electrónico: jmfernandezvallo@gmail.com

41 Doctor en Ciencias Sociales (mención Historia Económica). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Socio del Instituto Juan Pablo Terra. Correo electrónico: juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy

estrategias que fortalezcan su capacidad de respuesta ante las necesidades de los sectores más vulnerables.

Para alcanzar estos objetivos, la metodología de este informe se basa en dos enfoques complementarios: una revisión bibliográfica exhaustiva de la literatura académica y los informes institucionales sobre cooperativas sociales en Uruguay, y una entrevista a un informante calificado, Marcos Rodríguez de Almeida, quien ha tenido un papel clave en la gestión de las políticas públicas de cooperativas sociales en los últimos años.⁴² La revisión bibliográfica permite contextualizar el fenómeno de las cooperativas sociales en Uruguay, mientras que la entrevista aporta una perspectiva práctica y actualizada sobre los cambios más recientes en las políticas públicas y los desafíos que enfrentan las cooperativas en la actualidad.

Este informe se estructura en varias secciones que abordan los antecedentes históricos y la normativa de las cooperativas sociales, las características y funcionamiento de las mismas, el contexto en que surgieron y su evolución, y los cambios en las políticas públicas desde 2020. Además, se incluyen los nudos problemáticos que han surgido en torno a las políticas de cooperativas sociales, así como un análisis de la situación actual y de los caminos posibles para fortalecer este modelo de inclusión laboral.

2. Las cooperativas sociales

A. Antecedentes y contexto de las cooperativas sociales en Uruguay

Las cooperativas sociales son organizaciones que buscan integrar a personas en situación de vulnerabilidad social, ofreciendo oportunidades laborales en un entorno cooperativo, fomentando la autogestión y la participación democrática. Como señala Weisz (2020), las cooperativas sociales tienen un “formato inédito que combina el modelo cooperativo con políticas sociales de inserción socio-laboral” (p. 78).

⁴² Entrevista a Marcos Rodríguez de Almeida, Director de DINESIL, realizada por Daniel Arbulo (26/11/2024).

La creación de las cooperativas sociales se da en un contexto de crisis económica y social en Uruguay, particularmente tras la crisis de 2002. Este evento provocó un aumento significativo de la pobreza y el desempleo, especialmente en sectores sociales altamente excluidos. Ante esta situación, el Estado uruguayo implementó políticas públicas centradas en la inclusión laboral de estos sectores a través de nuevas formas de empleo, como las cooperativas sociales. Estas tienen como propósito brindar empleo formal a personas que históricamente han estado fuera del mercado laboral (Martí, 2023).

El programa de cooperativas sociales fue lanzado en Uruguay por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2006. El programa no solo buscó crear cooperativas, sino también ofrecer un acompañamiento integral, que incluye capacitación, asesoría técnica y seguimiento para asegurar el éxito a largo plazo de estas organizaciones. Este enfoque ha permitido la creación de 514 cooperativas sociales en todo el país entre 2007 y 2023, generando empleo para miles de personas en sectores como limpieza, mantenimiento y cuidado de personas.

La Ley 17.978 de 2006 y la Ley 18.407 de 2008 son las normas fundamentales que regulan las cooperativas sociales en Uruguay. La Ley 17.978 establece que las cooperativas sociales tienen como objetivo primordial proporcionar empleo a personas pertenecientes a sectores vulnerables, con el fin de garantizar su inclusión social y laboral (Ley 17.978, 2006). Como explica Martí (2023), en el proyecto de ley original que el Poder Ejecutivo envió al parlamento se señalaba que las cooperativas sociales no solo podían ser un “instrumento para la generación de puestos de trabajo que habiliten la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la sociedad”, sino que se apuntaba a ir más allá y que “las cooperativas sociales se constituyan en espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria”.

Las cooperativas sociales permiten a sus miembros participar activamente en la toma de decisiones y en la gestión interna de la cooperativa, promoviendo la autogestión y la democracia interna. Estos principios se reflejan en la estructura organizativa de las cooperativas, donde los socios tienen un control directo sobre su funcionamiento, contribuyendo al empoderamiento colectivo y al desarrollo de proyectos sostenibles y autónomos.

La Ley General de Cooperativas de 2008, profundiza el marco normativo, extendiendo los beneficios fiscales a las cooperativas y priorizando su acceso a los contratos públicos, lo que facilita su funcionamiento en el contexto de la economía social y solidaria (Ley 18.407, 2008).

Las cooperativas sociales tienen una serie de características que las diferencian de otros tipos de cooperativas. En primer lugar, las cooperativas sociales están orientadas a sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica, en particular jóvenes, minorías étnicas, personas con discapacidades y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social. Para conformar una cooperativa social al menos el 75% de sus integrantes deben cumplir con estas condiciones. En segundo lugar, a diferencia de las cooperativas tradicionales, en las cooperativas sociales, la totalidad de los excedentes generados deben ser reinvertidos en la misma cooperativa para fortalecer sus actividades y ampliar su impacto social. En tercer lugar, se exige el “carácter gratuito del desempeño de todos los cargos de dirección” (Ley 18.407).

Además, esta clase cooperativa se encuentran exoneradas de todo tributo nacional según lo establece la Ley 18.407. Es decir que, en cuanto a BPS, solo pagarán los aportes personales de las remuneraciones que se paguen tanto a socios como de no socios y en cuanto a DGI no pagarían ningún impuesto salvo por el IRPF retenido de los sueldos que paguen. Tampoco estarán gravadas por la prestación coactiva.

Como explica Martí (2023), la idea inicial de las cooperativas sociales, según se expuso en la presentación de la ley, era que, tras un período de consolidación, pudieran transformarse en cooperativas de producción o de trabajo asociado. Estas cooperativas fueron diseñadas con ciertas condiciones especiales de apoyo y protección para facilitar la integración de personas en situación de vulnerabilidad social. Sin embargo, también se establecieron restricciones, como la imposibilidad de distribuir excedentes y la limitación de las remuneraciones al laudo del sector. Por esta razón, se concibieron como una etapa transitoria que permitiera fortalecer la cooperativa y brindar a sus integrantes un proceso de aprendizaje, con el objetivo de facilitar su conversión en una cooperativa de trabajo en el futuro.

B. Las cooperativas sociales y su vínculo con el Estado

Uno de los principales desafíos que enfrenta el programa de cooperativas sociales en Uruguay son las tensiones internas y externas relacionadas con la gestión y la interacción con el Estado. Según De Mello (2022), estas tensiones surgen debido a la multiplicidad de roles que el Estado asume en relación con las cooperativas, actuando simultáneamente como promotor, contralor

y cliente. Esta estructura provoca una serie de conflictos de interés que dificultan el funcionamiento armónico del programa.

Como promotor, el Estado tiene el objetivo de garantizar la inclusión social y laboral de los miembros de las cooperativas, ofreciendo un marco de apoyo para su formación y expansión. Sin embargo, esta función no está completamente alineada con los intereses de las cooperativas, ya que la falta de autonomía y el carácter asistencial de las políticas públicas pueden llevar a una situación de dependencia constante del apoyo estatal. Las cooperativas, al depender fuertemente de estos apoyos, tienen dificultades para diversificar sus fuentes de ingreso y generar una autonomía financiera que les permita sostenerse a largo plazo.

Como contralor, el Estado asume un enfoque más burocrático, con una supervisión estricta de las cooperativas. Aunque esta función de control es necesaria para asegurar la correcta utilización de los recursos públicos, puede convertirse en una barrera para el desarrollo real de las cooperativas, limitando su capacidad de innovación y flexibilidad en la gestión. Las cooperativas requieren más que una simple verificación administrativa; necesitan un acompañamiento técnico que facilite su fortalecimiento y crecimiento (De Mello, 2022).

El rol del Estado como cliente de las cooperativas sociales presenta otra dimensión problemática. En este contexto, el Estado actúa como principal comprador de los servicios que prestan las cooperativas, lo que ha permitido la contratación de miles de personas a través de estos proyectos. Como explica De Mello (2022), esto se debe en gran medida a la habilitación del mecanismo de compra directa por parte del Estado que simplifica las contrataciones. Sin embargo, esta dependencia de los contratos públicos genera inestabilidad para las cooperativas, ya que las condiciones de los contratos a menudo son inciertas, los pagos se retrasan y las condiciones laborales no siempre son las más óptimas. Además, aunque las cooperativas sociales están exentas de competir con empresas privadas a través de la compra directa, esta relación de dependencia limita su capacidad para diversificar clientes y generar ingresos sostenibles fuera del ámbito estatal (De Mello, 2022).

Estas tensiones, si bien no impiden el funcionamiento del programa, constituyen obstáculos importantes para el desarrollo sostenido de las cooperativas. La falta de autonomía, la dependencia económica del Estado y la limitación en la diversificación de ingresos siguen siendo barreras clave que deben abordarse para que las cooperativas sociales puedan consolidarse como modelos sostenibles de inclusión laboral y autogestión a largo plazo.

C. Situación actual de las cooperativas sociales

Según el informe de INACOOOP publicado en 2024, a diciembre de 2023 existían 214 cooperativas sociales activas en Uruguay, de acuerdo a los registros oficiales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Banco de Previsión Social (BPS). Estas cooperativas empleaban a más de 4.400 personas en todo el país; un incremento del 7,9% respecto al año 2022.

La mayoría de las cooperativas sociales y los empleos generados por ellas se concentran en tres sectores principales. En primer lugar, el 44,9% de las cooperativas se dedica a actividades administrativas y servicios de apoyo, abarcando la mitad de los puestos de trabajo, con 2.213 personas empleadas. Este grupo incluye tareas como limpieza, mantenimiento de espacios, jardinería, barrido de calles y seguridad. El segundo sector con mayor presencia es la construcción, que representa el 17,3% de las cooperativas y concentra el 15,7% del empleo, con 697 trabajadores/as. En tercer lugar, se encuentran las cooperativas dedicadas a gestión de desechos y saneamiento, que constituyen el 7,9% del total y emplean al 12,3% de las personas que trabajan en este modelo, con 545 puestos de trabajo (INACOOOP, 2024).

En términos de distribución por género, el informe indica que las mujeres representan el 58% de la fuerza laboral en cooperativas sociales, mientras que los hombres alcanzan el 42%. Esta tendencia se ha mantenido estable en los últimos años. Además, el promedio de edad de los trabajadores es de 39 años, con casi un 30% de personas menores de 30 años (INACOOOP, 2024).

La distribución territorial de las cooperativas es desigual, con una mayor concentración en Montevideo y Canelones, que albergan aproximadamente el 40% de las cooperativas. A pesar de este crecimiento, las cooperativas sociales continúan enfrentando problemas relacionados con su dependencia del sector público, ya que el 96,5% de las cooperativas tienen como clientes principales al Estado (INACOOOP, 2024).

En cuanto a su estructura, la mayoría de las cooperativas sociales están integradas por grupos reducidos de socios, con un promedio de 13 personas por cooperativa. Además de la inserción laboral de sus socios, muchas cooperativas emplean a trabajadores dependientes, aunque en su mayoría bajo modalidades de contratación excepcionales establecidas por la Ley General de Cooperativas, que permiten empleos temporales o de baja carga horaria (INACOOOP, 2024).

En términos de gestión, la mayoría de las cooperativas cumple con los requisitos normativos, como la realización de asambleas y la presentación de balances, además de contar con el Certificado de Cumplimiento Regular de Obligaciones (CCRO). Sin embargo, persisten desafíos en la actualización de registros contables, la conformación de la Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa (CEFIC) y la implementación de herramientas de gestión administrativa más sólidas (INACOO, 2024).

D. Condiciones de trabajo en las cooperativas sociales

Las condiciones de trabajo en las cooperativas sociales han mejorado en comparación con otros sectores informales, ya que estas organizaciones ofrecen empleo formal con acceso a seguridad social y salarios dignos. Sin embargo, las condiciones laborales continúan siendo un tema complejo, ya que las cooperativas sociales enfrentan problemas relacionados con la precariedad de los salarios y la falta de estabilidad laboral. La mejora de las condiciones de trabajo sigue siendo uno de los principales retos para garantizar que las cooperativas sociales cumplan con su objetivo de proporcionar empleo digno y estabilidad laboral a sus miembros.

La normativa vigente, a través del artículo 100 de la Ley General de Cooperativas, establece que el número de empleados en relación de dependencia no puede superar el 20% del total de socios de la cooperativa, salvo en casos de contratación temporal para cubrir necesidades cíclicas o cuando la carga horaria es menor a 12 horas semanales. En la práctica, el 81,2% del total de empleados en cooperativas sociales se encuentra dentro de estas excepciones, lo que sugiere que una parte importante de los empleos tiene carácter precario o intermitente (INACOO, 2024).

Otro aspecto relevante es la concentración del empleo en actividades de limpieza, construcción y mantenimiento, sectores que suelen presentar condiciones laborales exigentes y, en algunos casos, salarios bajos. Además, el informe de INACOO (2024) destaca que más de la mitad de las cooperativas depende de un único cliente, generalmente una institución pública, lo que limita su autonomía y aumenta la vulnerabilidad ante cambios en la contratación estatal.

Si bien la mayoría de las cooperativas cumplen con los requisitos administrativos y normativos, aún existen desafíos en materia de gestión y

derechos laborales. Solo el 10% de las cooperativas cuenta con un protocolo para la prevención del acoso sexual y laboral, lo que indica una necesidad de fortalecer políticas de protección dentro del ámbito de trabajo. Además, aunque la mayoría de las cooperativas realiza asambleas y mantiene registros contables actualizados, persisten dificultades en la consolidación de estructuras de gestión que garanticen mejores condiciones laborales a largo plazo (INACOO, 2024).

E. Trabajo protegido en el contexto de las cooperativas sociales

El concepto de trabajo protegido se refiere a una modalidad de empleo diseñada para personas que enfrentan barreras significativas para acceder al mercado laboral formal. Estas barreras pueden estar relacionadas con la discriminación, la falta de oportunidades educativas o formativas, o la condición de vulnerabilidad social. Desde esta perspectiva las cooperativas sociales ofrecen una forma de empleo protegido, formal que garantiza a los trabajadores la estabilidad laboral, acceso a derechos laborales y la posibilidad de ser socios activos dentro de la organización.

Se entiende que ciertos sectores de la población en situación de vulnerabilidad requieren políticas específicas que sirvan como puente hacia la garantía universal de sus derechos. En este marco, las experiencias protegidas de trabajo constituyen una de estas estrategias focalizadas, proporcionando herramientas para facilitar el ingreso, la continuidad y el crecimiento en el ámbito laboral, lo que, a su vez, contribuye a su integración social.

El trabajo protegido en las cooperativas sociales no solo tiene una dimensión económica, sino también una dimensión social y educativa. Al ser parte de una cooperativa, los trabajadores no solo se convierten en empleados, sino en socios, lo que les otorga una voz en la toma de decisiones sobre su ambiente de trabajo y la organización en general. Este tipo de autogestión es uno de los pilares fundamentales de las cooperativas sociales, ya que permite a los trabajadores participar activamente en el proceso de toma de decisiones y en la definición de las condiciones de trabajo, lo que refuerza el sentido de pertenencia y empoderamiento.

Además, el trabajo protegido en las cooperativas sociales permite a los miembros recibir un empleo formal que incluye beneficios sociales como seguridad social, vacaciones y otros derechos laborales, lo que no siempre

ocurre en el empleo informal. De este modo, las cooperativas sociales cumplen una función crucial al ofrecer un entorno de trabajo seguro, que no solo garantiza estabilidad económica, sino también condiciones laborales dignas para aquellos que históricamente han sido excluidos del mercado laboral tradicional.

Sin embargo, a pesar de sus beneficios, el trabajo protegido en cooperativas sociales enfrenta varios desafíos. La dependencia de los contratos públicos sigue siendo uno de los problemas más críticos, ya que muchas cooperativas sociales dependen en gran medida de la financiación pública para su funcionamiento. Esta dependencia limita la autonomía económica de las cooperativas y plantea interrogantes sobre su sostenibilidad a largo plazo. Además, las cooperativas sociales, aunque brindan empleo protegido, no siempre logran una integración plena de los trabajadores en el mercado laboral convencional, donde las condiciones de empleo son muy diferentes y, en muchos casos, más precarias.

Por otro lado, el trabajo protegido también está vinculado al proceso de capacitación y formación continua. Las cooperativas sociales no solo proporcionan empleo, sino que también ofrecen oportunidades para que los trabajadores mejoren sus habilidades y adquieran nuevas competencias que pueden facilitar su transición hacia trabajos más calificados o incluso la posibilidad de generar su propio empleo en el futuro. Este enfoque formativo permite que el trabajo protegido no sea solo una solución temporal, sino una puerta de entrada hacia nuevas oportunidades laborales y de desarrollo personal y profesional.

Así, el trabajo protegido en las cooperativas sociales juega un papel esencial en la inclusión social de personas en situación de vulnerabilidad, pero es necesario que las políticas públicas continúen fortaleciendo este modelo, asegurando su sostenibilidad y promoviendo un entorno que permita a las cooperativas diversificar sus fuentes de ingreso, mientras mantienen su misión social. Este tipo de empleo debe ser acompañado de un acompañamiento continuo y políticas que favorezcan la autonomía de los trabajadores y les permitan, eventualmente, transitar hacia el mercado laboral convencional si así lo desean.

3. Cambios en las políticas a partir de 2020

A partir de 2020, las políticas públicas relacionadas con las cooperativas sociales en Uruguay experimentaron una serie de ajustes importantes que reflejaron los cambios en las prioridades del gobierno y las necesidades emergentes del contexto socioeconómico del país. Estos cambios fueron impulsados por varios factores, entre los cuales destacan el impacto de la pandemia de COVID-19, la necesidad de reestructuración en la gestión del programa y las nuevas orientaciones políticas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y otras entidades relacionadas.

A. Giro en el Programa de Cooperativas Sociales: nuevo sistema de acompañamiento

A partir de 2020, el programa de cooperativas sociales en Uruguay experimentó una transformación significativa con la llegada de un nuevo gobierno, que implementó cambios en su estructura y gestión. En entrevista con Marcos Rodríguez de Almeida⁴³, este destaca que uno de los principales cambios fue la reestructuración del sistema de acompañamiento, que pasó de ser gestionado por organizaciones de la sociedad civil a depender de equipos técnicos del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP). Este cambio se justificó por la necesidad de mejorar la eficiencia en la gestión, optimizar los recursos y ampliar la cobertura territorial, algo que antes no se había logrado en todas las regiones del país.

Se firmaron convenios entre la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) del MIDES y el INACOOOP, con duración de un año y que se renovaban año a año. Estos convenios tuvieron por objeto general: “complementar y coordinar sus esfuerzos para promover y fomentar la inclusión socio laboral y autonomía asociativa de personas pertenecientes

⁴³ Entrevista a Marcos Rodríguez de Almeida, Director de DINESIL, realizada por Daniel Arbulo (26/11/2024).

a grupos considerados en situación de vulnerabilidad”.⁴⁴ Como objetivos específicos se plantearon:

- a. Fortalecer la gestión social, institucional, económica y empresarial de las Cooperativas Sociales, y apoyar en la constitución de las cooperativas...”
- b. Fortalecer y desarrollar aquellos emprendimientos asociativos que en el marco de los programas del MIDES busquen lograr la inclusión sociolaboral de personas clasificadoras...
- c. Apoyar y acompañar social y técnicamente los procesos de formalización, profesionalización y comercialización de grupos de personas en situación de ~ vulnerabilidad en el marco de las iniciativas promovidas por los programas del Ministerio... (Convenio MIDES-INACOOB).

Como parte del convenio, el MIDES se comprometía a brindar información a INACOOB, trabajar de forma coordinada y articulada, supervisar el cumplimiento de los objetivos del convenio. Por su parte, las obligaciones del INACOOB eran: seleccionar, contratar y supervisar los equipos técnicos; adquirir los insumos, equipamiento o servicios profesionales necesarios; disponer los programas de financiamiento, capacitación y asistencia técnica del Instituto, así como la asistencia jurídica, contable y de gestión que las cooperativas requieran; presentar informes técnicos al MIDES; coordinar con el ministerio las actividades de formación y capacitación; presentar los informes de rendición de cuentas.

Sin embargo, la disminución del presupuesto asignado al programa limitó la capacidad de mantener un acompañamiento constante y robusto, dificultando que las nuevas cooperativas recibieran el apoyo necesario para su consolidación. Marcos Rodríguez señala que, aunque el objetivo del nuevo sistema era hacer el acompañamiento más eficiente, la falta de recursos ha afectado la calidad del apoyo ofrecido a nivel nacional. Según él, los ajustes fiscales han reducido la capacidad de las cooperativas para recibir el mismo nivel de apoyo que antes, generando tensiones entre los objetivos de expansión territorial y la calidad del acompañamiento.

El cambio en la estructura de acompañamiento se vio acompañado por un giro en los énfasis del MIDES respecto a las cooperativas sociales. Según la entrevista a Marcos Rodríguez de Almeida⁴⁵, uno de los principales ajustes en

⁴⁴ Convenio de cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional del Cooperativismo, 20/6/2023.

⁴⁵ Entrevista a Marcos Rodríguez de Almeida, Director de DINESIL, realizada por Daniel Arbulo (26/11/2024).

la política fue la ralentización en la creación de nuevas cooperativas sociales. Durante los primeros años del programa, se impulsó activamente la creación de cooperativas, pero a partir de 2020, se dejó de promover esta herramienta de manera tan agresiva, priorizando el fortalecimiento de las cooperativas existentes y la optimización de recursos. Esta ralentización estuvo motivada por la necesidad de ajustar el presupuesto destinado a la creación de nuevas cooperativas, además de las limitaciones fiscales que afectaron al MIDES y a otras instituciones del gobierno.

Además, el control y auditoría se convirtieron en aspectos clave en la gestión de las cooperativas sociales. Se puso el foco en las auditorías, con el objetivo de garantizar que las cooperativas cumplieran con los requisitos legales y operativos, pero también para detectar posibles desviaciones o fraudes en el uso de los recursos públicos. Según Rodríguez, las auditorías se intensificaron, lo que implicó una mayor supervisión de las cooperativas y sus actividades, pero también generó nuevos desafíos para los propios actores sociales, que sintieron que el foco de la política pública se desvió de la inclusión laboral y la sostenibilidad económica hacia un enfoque más burocrático.

B. Nudos problemáticos de las políticas públicas

Como señala Weisz (2020), uno de los nudos problemáticos más importantes en la política pública de cooperativas sociales ha sido el pasaje de las cooperativas sociales a cooperativas de trabajo. Esta transición se ha convertido en un tema central de debate en los últimos años, especialmente debido a la presión del actual gobierno para que las cooperativas sociales dejen de depender tan fuertemente del Estado y se conviertan en cooperativas de trabajo, compitiendo en licitaciones públicas con empresas privadas.

Según el documento de MIDES (2013) y la entrevista a Marcos Rodríguez de Almeida⁴⁶, el pasaje a cooperativas de trabajo ha sido un proceso complicado. En principio, “la ley de cooperativas sociales estipula que, una vez que la situación de vulnerabilidad de los miembros de la cooperativa haya sido superada, estas deberían hacer la transición hacia cooperativas de trabajo” (Olesker, 2019). Sin embargo, la realidad del mercado y las condiciones de competencia

⁴⁶ Entrevista a Marcos Rodríguez de Almeida, Director de DINESIL, realizada por Daniel Arbulo (26/11/2024).

han demostrado que este pasaje no es sencillo. Las cooperativas de trabajo, al competir con empresas privadas, pierden las ventajas que tenían bajo la modalidad de cooperativas sociales, como la posibilidad de ser contratadas por el Estado mediante compra directa.

En un artículo de La Diaria, Abella (2020), expone cómo el cambio propuesto por el gobierno genera injusticias con las cooperativas que han logrado salir de una situación de vulnerabilidad, pero que no pueden competir en igualdad de condiciones con grandes empresas. Este cambio trae consigo la pérdida de contratos públicos y de la posibilidad de compra directa lo que afecta directamente la estabilidad laboral de los trabajadores involucrados en las cooperativas. Además, se pierde el acompañamiento que se da a este tipo de cooperativas y se genera un desajuste entre las capacidades de las cooperativas y la exigencia de competir en licencias públicas, lo que provoca una fragilidad institucional.

Desde la perspectiva de Rodríguez de Almeida, el problema radica en que “no se puede imponer el paso a cooperativas de trabajo de manera forzada, ya que esto implica una reestructuración total de la cooperativa y de las condiciones laborales de sus miembros”.⁴⁷ La transición debe ser un proceso gradual, pero sin el acompañamiento adecuado, este paso se convierte en un factor de vulnerabilidad adicional para las cooperativas.

Finalmente, otro de los nudos problemáticos señalados por Marcos Rodríguez en su entrevista es la utilización de las cooperativas sociales como una herramienta política. La decisión de contratar cooperativas sociales ha sido considerada una política pública eficaz, pero con un componente político muy fuerte. Según Rodríguez, la utilización de las cooperativas sociales para la contratación de trabajadores ha generado manipulaciones políticas, especialmente en el contexto de las elecciones y las disputas partidarias. Aunque las cooperativas tienen la ventaja de ser transparentes bajo el acompañamiento de INACOOOP, la intermediación pública también ha sido objeto de críticas por facilitar ciertos manejos políticos que afectan la eficiencia y equidad del sistema.

La intermediación de INACOOOP ha sido clave para asegurar que los acuerdos entre las cooperativas y los organismos públicos sean transparentes y justos, lo que ha permitido cubrir ciertos desajustes en los pagos y negociar condiciones más favorables para las cooperativas. No obstante, la dependencia del Estado y la intermediación pública también han generado

⁴⁷ Entrevista a Marcos Rodríguez de Almeida, Director de DINESIL, realizada por Daniel Arbulo (26/11/2024).

tensiones con las cooperativas que desearían mayor autonomía y menos intervención política en su gestión.

4. Conclusiones

Las cooperativas sociales en Uruguay han sido una herramienta valiosa para la inclusión social y laboral de sectores históricamente marginados, como jóvenes en situación de vulnerabilidad, personas con discapacidades y mujeres jefas de hogar. A través de su modelo cooperativo, estas organizaciones no solo brindan empleo formal, sino que también promueven valores de autogestión y participación democrática, fundamentales para fortalecer la cohesión social y empoderar a los trabajadores.

En los últimos años, particularmente a partir de 2020, las políticas públicas de cooperativas sociales han experimentado cambios significativos. Entre los principales cambios, destaca el enlentecimiento en la creación de nuevas cooperativas sociales, lo que se debe a una reducción en el presupuesto destinado a este propósito. Las autoridades del MIDES han priorizado el fortalecimiento de las cooperativas existentes en lugar de la expansión del número de cooperativas. Este cambio refleja una estrategia más orientada a la sostenibilidad de las cooperativas ya operativas, pero también ha limitado la capacidad de generar nuevos puestos de trabajo para sectores vulnerables.

Otro cambio importante ha sido el cambio de rol del MIDES, que en los últimos años ha reducido su intervención directa en la creación de cooperativas, delegando una mayor parte de la gestión a INACCOOP. Este giro ha permitido una descentralización en la gestión y acompañamiento, pero también ha venido acompañado de una reducción significativa en los recursos asignados a las cooperativas.

A pesar de los avances logrados, persisten desafíos importantes. Uno de los más significativos es el pasaje de cooperativas sociales a cooperativas de trabajo, lo que ha generado tensiones y desafíos para las cooperativas que ya han logrado una cierta estabilidad. La transición no es sencilla, ya que implica competir en igualdad de condiciones con empresas privadas, lo que muchas veces resulta en una pérdida de contratos públicos y dificultades para acceder a las licitaciones estatales. Este proceso de transición debe ser gradual y acompañado, para que las cooperativas puedan mantenerse competitivas sin comprometer su misión social y su sostenibilidad económica.

Un desafío adicional radica en la transparencia en los contratos con el Estado. Aunque la intermediación de INACOOOP ha contribuido a garantizar acuerdos más transparentes y justos, la utilización de las cooperativas sociales como herramienta política sigue siendo un tema polémico. La utilización político-partidaria de los contratos y de las cooperativas sociales ha sido señalada como un factor que afecta la equidad y la eficiencia en el proceso de asignación de recursos. Para asegurar que las cooperativas sigan funcionando de manera transparente y eficaz, es fundamental reducir la injerencia política y asegurar que los procesos de contratación sean justos y orientados exclusivamente a la eficacia de las políticas públicas.

Las cooperativas sociales en Uruguay han sido fundamentales para ofrecer empleo digno y para combatir la exclusión social. Sin embargo, para que su impacto se mantenga a largo plazo, será clave promover su autonomía económica, garantizar el acompañamiento constante por parte del Estado, y reducir la dependencia de los contratos públicos. También es esencial que se implemente un modelo de transición gradual hacia cooperativas de trabajo, sin perder la esencia cooperativa, y que se asegure la transparencia en los contratos con el Estado, evitando su utilización política para intereses partidarios. Solo de esta forma, las cooperativas sociales seguirán siendo un pilar clave en la construcción de una sociedad más inclusiva, equitativa y solidaria.

5. Referencias bibliográficas y fuentes

ABELLA, F. (2020). *Cambio de modelos: cerca de 5.000 integrantes de cooperativas sociales corren riesgo de perder su fuente laboral.* La Diaria. <https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2020/12/cambio-de-modelos-cerca-de-5000-integrantes-de-cooperativas-sociales-corren-riesgo-de-perder-su-fuente-laboral/>

INACOOOP. (2024). *Informe de la situación de las cooperativas sociales en Uruguay.* Instituto Nacional de Cooperativismo.

MARTÍ, J.P. (2023). Gobierno progresista e inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay (2006-2019). Anuario Centro De Estudios Económicos De La Empresa Y El Desarrollo, (19), 83-106. [https://doi.org/10.56503/ANUARIO/Nro.19\(15\)](https://doi.org/10.56503/ANUARIO/Nro.19(15)), pp. 83-106.

MELLO, C. de (2022). Cooperativas sociales: autogestión colectiva como alternativa al desempleo. Una mirada desde el Trabajo Social. *Tesis de grado*. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2013). “Cooperativas Sociales. Resultados de Evaluación”. División Evaluación – Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Autores: Martín Moreno, Virginia Rojo, Mario Real, Mario De Pena y Leonardo Cosse. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/cooperativas-sociales.-evaluacion-cualitativa.-ano-2013_0.pdf Consultado 16 de setiembre de 2024.

ROU (República Oriental del Uruguay). Ley 17.978. (2006). *Ley de cooperativas sociales*. Gobierno de Uruguay.

ROU (República Oriental del Uruguay). Ley 18.407. (2008). *Ley sobre cooperativas sociales y fomento de la economía social*. Gobierno de Uruguay.

WEISZ, C. B. (2020). *Las cooperativas sociales en Uruguay: Tensiones y potencialidades*. Revista Idelcoop, 233, pp. 76-91.

The logo for INEFOP, consisting of the word "INEFOP" in a bold, white, sans-serif font. The letter "O" is stylized with a white circle inside it.The logo for the Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra. It features a white icon of a person with arms raised, followed by the text "INSTITUTO Humanista Cristiano" in a smaller font, and "Juan Pablo Terra" in a larger font below it.The logo for CUDECOOP. It features a white icon of a stylized bird or wing, followed by the text "CUDECOOP" in a bold font, and "Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas" in a smaller font below it.