

# PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DEL COOPERATIVISMO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

---

Confederación Uruguaya de  
Entidades Cooperativas

Agosto 2019

**Propuestas Programáticas del Cooperativismo Uruguayo a los Partidos Políticos.**

Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Montevideo, 2019

Primera edición - Agosto de 2019

300 ejemplares

Edición: CUDECOOP

Diseño: Lateral Diseño [www.lateral.com.uy](http://www.lateral.com.uy)

Un sector  
cooperativo  
consolidado  
es el camino  
a un país  
sostenible

# ÍNDICE

## 1 - PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

## 2 - CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL

<b>2.1 - El cooperativismo uruguayo en el concierto internacional</b> .....	12
<b>2.2 - La Recomendación 193 y la Declaración del Centenario de OIT sobre la Promoción de las Cooperativas</b> .....	12
<b>2.3 - Las Naciones Unidas y la promoción de las cooperativas</b> .....	13
<b>2.4 - La declaración de las cooperativas como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad de UNESCO</b> .....	14
<b>2.5 - La Agenda 2030 de las Naciones Unidas por el Desarrollo Sostenible</b> .....	14
<b>2.6 - La estrategia global de la Alianza Cooperativa Internacional</b> .....	15
<b>2.7 - El impulso desde los bloques regionales</b> .....	16
2.7.1 El posicionamiento a nivel del Mercosur.....	16
2.7.2 El posicionamiento de la Unión Europea.....	17
<b>2.8 - Las definiciones del cooperativismo a nivel continental (Cooperativas de las Américas)</b> .....	18

## 3 - CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL

<b>3.1 - La legislación cooperativa uruguaya</b> .....	19
3.1.1 - A once años de la Ley 18.407 (2008) “Sistema Cooperativo”.....	19
3.1.2 - Los límites al Acto Cooperativo para la profundización del sistema.....	19
<b>3.2 - Otras normas de impacto en el desarrollo cooperativo</b> .....	20
3.2.1 - La incorporación de la ES en INEFOP.....	20
3.2.2 - La integración de las cooperativas al objeto del Fondo para el Desarrollo -FONDES - INACOOOP .....	21
3.2.3 - La Ley de Promoción y Protección de Inversiones y los límites para la aplicación cooperativa.....	21
<b>3.3 - La institucionalidad pública uruguaya para el desarrollo cooperativo</b> .....	21
3.3.1 - El Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP).....	21
3.3.2 - El Fondo para el Desarrollo (FONDES-INACOOOP) .....	22
3.3.3 - El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).....	22
3.3.4 - La Auditoría Interna de la Nación (AIN) .....	22
3.3.5 - Las políticas sectoriales y el desarrollo cooperativo.....	23
(a) El MTSS y el desarrollo cooperativo	
(b) El MVOTMA, la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Fondo Nacional de Vivienda (FNV)	
(c) El MIEM y las políticas de promoción de cooperativas con actividad industrial;	
(d) El MGAP, el desarrollo agrario y rural, y las cooperativas	
(e) El MIDES y las cooperativas para la inclusión social y laboral	
(f) El MEF, el BCU y los límites al desarrollo financiero cooperativo	
(g) MEC, ANEP y UDELAR, el sistema educativo y la enseñanza cooperativa	
(h) El involucramiento de otros Ministerios y Entes	
3.3.6 - Las políticas sub-nacionales y el desarrollo cooperativo para el desarrollo local. ....	25
(a) La promoción de la organización cooperativa en el territorio	
(b) Las políticas públicas de promoción desde los gobiernos sub-nacionales	
<b>3.4 - Los avances y los límites hacia un reconocimiento sectorial y sistémico</b> .....	26
3.4.1 - La creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay) y la inclusión de las Cooperativas.....	26
3.4.2 - Hacia una Agenda Nacional de Economía Social: el Comité de Desarrollo Empresarial de la Economía Social de Transforma Uruguay.....	27
3.4.3 - Un enfoque transversal del desarrollo cooperativo.....	27



## 4 - PROPUESTAS GENERALES

<b>4.1 – Coherencia, integralidad, y co-gestión de la Política Pública</b> .....	30
4.1.1 – Reconocimiento de la especificidad cooperativa y del sector de ES.....	30
4.1.2 – Profundizar la participación en el co-diseño y co-gestión de la Política Pública.....	31
4.1.3 – Políticas Públicas Transversales y una agenda a nivel del Gabinete de Ministros.....	32
4.1.4 – Profundización del Acto Cooperativo en sus diversas posibilidades.....	32
4.1.5 – Enfoque de Género y Juventud en la política de desarrollo cooperativo.....	33
<b>4.2 – Mayor participación económica de las Cooperativas</b> .....	34
4.2.1 – Enfoque prospectivo y mirada estratégica de la promoción cooperativa.....	34
4.2.2 – Instrumentos públicos de promoción.....	34
4.2.3 – Promoción activa de la intercooperación.....	34
4.2.4 – Compras Públicas para el desarrollo del sector.....	35
4.2.5 – Información y estadísticas públicas del sector.....	35
<b>4.3 – Simplicidad en la formalización y contralor</b> .....	35
4.3.1 – Adecuación y simplificación del sistema de seguimiento y control.....	35
4.3.2 – Unificación de los sistemas de información.....	35

## 5 - PROPUESTAS POR CLASE COOPERATIVA

<b>5.1 – Cooperativas de Vivienda</b> .....	37
<b>5.2 – Cooperativas de Trabajo Asociado</b> .....	39
<b>5.3 – Cooperativas de Consumo</b> .....	40
<b>5.4 – Cooperativas Agrarias</b> .....	42
<b>5.5 – Cooperativas de Ahorro y Crédito</b> .....	43
<b>5.6 – Cooperativas de Seguros</b> .....	45





# 1. PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

La elaboración de Propuestas Programáticas ha sido una tradición del movimiento cooperativo uruguayo, que considera de fundamental importancia expresar a los partidos políticos que llevarán adelante la representación de la ciudadanía en el gobierno, sus perspectivas acerca del devenir del país y en particular de la mejor forma de favorecer el desarrollo cooperativo y del conjunto de la economía social.

De esta forma, esta propuesta debe ser considerada como un aporte del movimiento cooperativo nacional al desarrollo sustentable y la soberanía del Uruguay. Una contribución en términos de consideraciones acerca de la coyuntura internacional y del país, y las posibles mejores alternativas para el fortalecimiento y la ampliación del sector de economía social como claves para cualquier alternativa de desarrollo que pretenda ser verdaderamente sustentable en términos económicos, sociales, ambientales y territoriales, así como político-institucionales.

Efectivamente el desarrollo debe considerarse en estas múltiples facetas. El incremento de la riqueza, su forma de generación y distribución, el tipo de tejido empresarial que se construye en el país, la diversificación de actividades, productos y destinos, la cantidad de valor agregado, la innovación y el desarrollo tecnológico que implican, pero también la participación activa de las personas involucradas en el sistema, sean usuarios/consumidores o los propios trabajadores/productores organizados. Se trata de alentar formas económicas con fuerte base local y comunitaria, centradas en la mujer y el hombre, en la construcción democrática, con alta integración de conocimientos y agregado de valor, con soportes y trayectorias tecnológicas apropiadas a sus fines y proclives a la construcción de autonomía.



# 2. CONTEXTO Y POLÍTICAS COOPERATIVAS EN EL MARCO INTERNACIONAL

La definición de las Propuestas Programáticas del Movimiento Cooperativo Uruguayo requiere el análisis del contexto global en el que se encuentra inserto el país, los cambios sociales, políticos y económicos del entorno, así como de las obligaciones a las que se ha comprometido a partir de los acuerdos internacionales de los que es parte.

Para comprender este contexto internacional e identificar las definiciones más relevantes para la mejora de las políticas públicas a nivel Nacional se han priorizado siete ejes: (2.1) El cooperativismo uruguayo en el concierto internacional; (2.2) La Recomendación 193 y la Declaración del Centenario de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas; (2.3) La Agenda 2030 de las Naciones Unidas por el Desarrollo Sostenible; (2.4) La declaración de las cooperativas como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad de UNESCO; (2.5) La Estrategia Global de la Alianza Cooperativa Internacional; (2.6) El impulso desde los Bloques Regionales; y (2.7) Las definiciones del cooperativismo continental (Cooperativas de las Américas).

## 2.1 – El cooperativismo uruguayo en el concierto internacional

En los últimos años el cooperativismo uruguayo ha vuelto a ser identificado como una referencia en el contexto cooperativo internacional. Esto sin lugar a dudas responde tanto a la evolución del propio Movimiento, como al desarrollo de políticas públicas específicas hacia el sector.

Este protagonismo le ha valido asumir la responsabilidad de conducir Cooperativas de las Américas y vice-presidir la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

Existen varios aspectos que hacen a la importancia de esta perspectiva del rol internacional del cooperativismo, destacándose por una parte lo relativo a la incidencia de las recomendaciones internacionales sobre la promoción del sector, así como las implicaciones que tiene el campo internacional en términos de desarrollo económico, así como de cooperación para el desarrollo.

## 2.2 – La Recomendación 193 y la Declaración del centenario de OIT sobre la promoción de las cooperativas

Con 17 años de aprobada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2002, la Recomendación 193 sobre la Promoción de las Cooperativas, sigue siendo una de las más completas normativas de carácter intergubernamental de promoción internacional del cooperativismo.

Orientada a los gobiernos, organizaciones de empresas y trabajadores, la Recomendación 193 establece por primera vez, a nivel de un organismo de Naciones Unidas, la Identidad y la Definición Cooperativa desarrollada por la Alianza Cooperativa Internacional, reconociendo la especificidad de un tercer sector de la economía diferente al público y al privado de capital. En particular señala que una *“sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista, y otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Dentro de este contexto, los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos...”* (Cap.II.6), y que la promoción de las cooperativas *“debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional”* (Cap.II.7.1).

Junto a la exigencia de condiciones no menos favorables que las de otras formas de empresa y organización social, la Recomendación 193 sugiere medidas específicas de apoyo entre las que se encuentran: *“ventajas fiscales, créditos, facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público”* (Cap.II.7.2).

Sobre las políticas nacionales a ser aplicadas la OIT recomienda: (a) promover en las cooperativas las recomendaciones generales sobre trabajo decente; (b) velar por evitar el uso fraudulento de la forma de organización cooperativa; (c) promover la igualdad de género a su interior; (d) promover las mejores prácticas laborales; (e) desarrollar las competencias técnicas y profesionales de sus integrantes; (f) promover la educación cooperativa en términos de principios y prácticas; (g) adoptar medidas para la seguridad y la salud en el trabajo; (h) desarrollar la productividad y competitividad de las cooperativas; (i) facilitar el acceso al crédito; (j) facilitar el acceso a mercados; (k) difundir información sobre el sistema; y (l) incorporar las cooperativas a las estadísticas nacionales. (Cap.II.8.1). El Cap. III de la Recomendación 193 desarrolla aún con más detalle el tipo de políticas públicas a ser desarrolladas para la promoción de las cooperativas en un amplio abanico de posibilidades.

Este valioso conjunto de lineamientos fueron refrendados en la reciente Declaración del Centenario de la OIT (junio 2019) integrando a las cooperativas junto al resto de la economía social y solidaria, como un factor clave para enfrentar los desafíos del futuro del trabajo y del desarrollo sostenible.

## 2.3 – Las Naciones Unidas y la promoción de las cooperativas

El 18 de diciembre de 2009 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 65ta sesión ordinaria, acordó la Resolución 64/136 “Las cooperativas en el desarrollo social” proclamando el año 2012 como Año Internacional de las Cooperativas.

En dicha resolución la ONU reconoce el papel que las cooperativas desarrollan, en sus distintas formas, para promover *“la máxima participación posible de todas las personas en el desarrollo económico y social, incluidos las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas indígenas, son cada vez más un factor clave del desarrollo económico y social y contribuyen a la erradicación de la pobreza.”*

También reconoce la contribución del Movimiento Cooperativo de cara al seguimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Cumbre Mundial 2005.

En la resolución, Naciones Unidas alienta a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales a aumentar la conciencia sobre el papel de las cooperativas en el desarrollo, y los exhorta a promoverlas.

En la misma, Naciones Unidas insta a todos los actores a facilitar el establecimiento y desarrollo de las cooperativas, crear los entornos más propicios para su desarrollo estableciendo ámbitos de diálogo conjuntos, y promover la conciencia pública sobre el papel que las mismas desempeñan en relación al empleo, la erradicación de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la inclusión, entre otros desafíos.

## 2.4 – La Declaración de las cooperativas como *Patrimonio Inmaterial de la Humanidad de UNESCO*

El 2 de diciembre de 2016 la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) acordó incluir a las cooperativas a su lista de bienes culturales inmateriales de la Humanidad.

Esta designación se toma al considerar a las cooperativas como entidades que “permiten el desarrollo comunitario mediante intereses y valores compartidos, creando soluciones innovadoras a problemas sociales, desde la generación de empleo y la asistencia a ancianos hasta la revitalización urbana y los proyectos de energía renovable.”

Junto a esta decisión se han incluido un conjunto de materiales documentales de la historia del cooperativismo al Programa de la Memoria del Mundo de UNESCO, incluyendo la colección de correspondencia de Robert Owen.

## 2.5 – La Agenda 2030 de las Naciones Unidas por el Desarrollo Sostenible

En setiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” comprometiéndose al logro de un conjunto de Objetivos de alcance mundial: los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este documento las Naciones Unidas señalaban: *“Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”* (ONU, 2015: 3).

A pesar de los avances que habían supuesto los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Naciones Unidas partía de un diagnóstico donde se reconocía no haber alcanzado varias metas de la agenda global, y redoblaba de esta forma su apuesta.

La pobreza, el hambre, la desigualdad entre países y dentro de los Estados, la desigualdad entre géneros, los problemas de empleo, los crecientes conflictos por los recursos naturales, la creciente problemática ambiental y el aumento de los desastres naturales, los riesgos mundiales para la salud, los extremismos y el terrorismo, entre otros, se sintetizaban afirmando que *“peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta”* (ONU, 2015: 5-6).

Para hacer frente a estos desafíos las Naciones Unidas han propuesto 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas respectivas, de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, con la perspectiva de alcanzarlos antes del 2030.

En vista del reconocimiento que de manera creciente ha tenido el cooperativismo para el sistema de Naciones Unidas, como factor clave en la contribución al Desarrollo Sostenible, la Alianza Cooperativa Internacional, asumió como propios los Objetivos de Desarrollo Sostenible, indicando a sus organizaciones miembros a estudiar, difundir y establecer estrategias que permitan dar cuenta de las metas a alcanzar.

## 2.6 – La estrategia global de la Alianza Cooperativa Internacional

La Alianza Cooperativa Internacional es la organización no gubernamental más antigua del mundo. Creada en 1895, representa al conjunto del cooperativismo mundial, abarcando hoy a más de 3 millones de organizaciones de base, más de 1.200 millones de asociados, y más de 280 millones de trabajadores. Representando en conjunto una cifra equivalente al de la 7ma economía global, la ACI es miembro consultivo de las Naciones Unidas desde su creación, y un actor importante en la búsqueda de las mejores alternativas de desarrollo mundial.

A partir de la Declaración del Año Internacional de las Cooperativas (2012), la ACI definió un Plan para la Década de las Cooperativas, con una visión al 2020, cuyas premisas se centraron en tres conceptos: (a) ser el líder reconocido de la sostenibilidad económica, social y medioambiental; (b) ser el modelo preferido por la gente; y (c) ser el tipo de organización empresarial de más rápido crecimiento.

Con el advenimiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, la ACI se encuentra reformulando su estrategia global, de cara a un Plan para una nueva Década de las Cooperativas 2020 – 2030, que se articula fuertemente con los desafíos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como afirmó el propio Ban Ki-moon (ex Secretario General de Naciones Unidas) en ocasión del Día Internacional de las Cooperativas, en 2016, las cooperativas son “*un modelo empresarial construido sobre la base de la inclusión y la sostenibilidad que ofrece un camino hacia la justicia económica, social y política*” y por tanto uno de los mejores antídotos frente a los desafíos del crecimiento de la desigualdad a nivel global. Las cooperativas revierten el paradigma predominante centrado en la creación de riqueza por el de satisfacer las necesidades de las personas. Esto a partir de una práctica consecuente que ha definido un marco ético y conceptual de referencia, que no sólo constituye una identidad definida, sino un proyecto de sociedad a construir. Por otra parte la multidimensional de las cooperativas refleja de manera más adecuada la complejidad del Desarrollo Sostenible, abordando el mismo desde una perspectiva económica, social, política y cultural.

Los lineamientos preliminares del nuevo Plan Estratégico para la Nueva Década Cooperativa se resumen en los siguientes cuatro puntos

- a** Promover y proteger los valores y principios cooperativos
- b** Promover Desarrollo / Crecimiento del movimiento cooperativo mundial
- c** Facilitar el desarrollo de relaciones económicas y otras relaciones mutuamente beneficiosas entre sus organizaciones miembros
- d** Contribución a la Sostenibilidad Global y al Desarrollo Sustentable

## 2.7 – El impulso desde los bloques regionales

Siguiendo el desarrollo cooperativo mundial, y las definiciones sobre el mismo de organismos como las Naciones Unidas, los gobiernos Nacionales y en particular algunos bloques regionales como el Mercosur y la Unión Europea han avanzado en sus propias estrategias para la promoción de éstas y del conjunto de la Economía Social.

### 2.7.1 – El posicionamiento a nivel del Mercosur

El 10 de octubre de 2001 el Grupo Mercador Común (GMC) resuelve la creación de un ámbito específico para el tratamiento de la temática cooperativa a nivel regional. Se constituye así la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM), siendo un hito en el proceso de reconocimiento de las cooperativas como instrumento para el desarrollo en la región.

Las diversas acciones de promoción cooperativa en el Mercosur, fueron acompañadas de diversas recomendaciones y declaraciones de la RECM. Algunas de estas iniciativas resultaron en iniciativas parlamentarias a nivel del PARLASUR como lo es la aprobación del Estatuto de Cooperativas del Mercosur, en 2009 (ya internalizada en la legislación Nacional en Uruguay y Brasil), así como las declaraciones de los Ministros de Trabajo (2 de diciembre de 2011) y de los Presidentes del bloque (20 de diciembre de 2011).

En particular los Ministros de Trabajo del bloque se comprometían a:

- *“promover a nivel de las diversas áreas gubernamentales una efectiva internalización y aplicación de los contenidos de la Rec. 193 de la OIT”*
- *“respaldar las iniciativas que se produzcan a nivel de la región tendientes a promover encadenamientos productivos entre los sectores cooperativos y con otros actores productivos”*
- *“patrocinar iniciativas de investigación, innovación y desarrollo de tecnologías socialmente adecuadas dirigidas al Sector Cooperativo”*
- *“apoyar y fortalecer los programas de trabajo y empleo para grupos vulnerables, especialmente los jóvenes, a partir de la formación y capacitación cooperativa, que mejoren sus posibilidades de inclusión social y laboral, atendiendo los valores y principios de funcionamiento de las cooperativas”*
- *“promover el intercambio a nivel de la región y sugerir a los Estados Nacionales la implementación de sistemas de medición en las cuentas nacionales que permita medir los impactos de la actividad cooperativa en los diversos ámbitos sociales, económicos y productivos”*
- *“promover políticas que generen herramientas de financiamiento para la economía social y solidaria y el sector cooperativo adecuados a sus objetivos y modos de funcionamiento”*
- *“fortalecer iniciativas de cooperación entre los actores públicos y privados en el territorio, y de redes o tramas productivas de base territorial o sectorial, especialmente en zonas fronterizas”*
- *“sugerir el diseño de políticas públicas de supervisión y fiscalización acordes a la naturaleza de las organizaciones cooperativas y que sirvan como herramientas de promoción de un sistema cooperativo genuino y al mismo tiempo evitar la utilización de cooperativas de trabajo como mecanismo de fraude laboral”*



Por su parte el Comunicado Conjunto de los Presidentes del Mercosur reconoce a la Recomendación 193 de la OIT “como herramienta fundamental para la promoción del desarrollo del cooperativismo en los Estados Partes del MERCOSUR y comprometieron su aplicación en el plano de las políticas de integración, para propender a un desarrollo económico y social justo y equilibrado de la región, mediante el fortalecimiento de iniciativas de cooperación transfronteriza, la inserción del cooperativismo en el establecimiento de cadenas productivas regionales y las respuestas socioeconómicas solidarias a las problemáticas de los sectores desfavorecidos, potenciando la articulación entre los Estados Partes, en diálogo activo con los actores representativos del sector cooperativo” (inciso 35 del Comunicado de Presidentes del Mercosur).

### 2.7.2 – El posicionamiento de la Unión Europea

Así como el Mercosur fue definiendo un posicionamiento acorde a la Recomendación 193 de la OIT, generando sus propios organismos especializados, y promoviendo a nivel Nacional la incorporación de los lineamientos sugeridos por OIT y las Naciones Unidas, la Unión Europea también fue avanzando en el reconocimiento institucional y en instrumentos de promoción.

En 1989, la Comisión Europea especializó la primera unidad administrativa especializada en la economía social: la Unidad de Economía Social de la Dirección General XXIII hoy convertida en la Unidad de Clusters, Economía Social y Emprendimiento dentro de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes. Un poco más adelante, en 2003, la Unión Europea aprobó el Estatuto de las Sociedades Cooperativas Europeas. Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha elaborado diversos materiales desde los años '80 hasta la fecha (destacándose la edición del documento “Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la economía social europea tras la crisis económica” de 2018), y favoreció la constitución de un Intergrupo de Economía Social en el Parlamento Europeo. Por otra parte, también el Comité de las Regiones, otro órgano consultivo de la UE abordó la temática generando sus propias recomendaciones a favor de la promoción de las organizaciones de economía social como factor para fortalecer los procesos de desarrollo local.

En la actual coyuntura, Cooperativas Europa, organización regional de la ACI, se ha plantado frente a las Elecciones Europeas como un Movimiento a favor de la unidad del bloque del viejo continente, proponiendo un conjunto de recomendaciones de acción que incluyen:

- a** el reconocimiento y estímulo de la economía social como un sector clave de la economía
- b** la necesidad de reconocer la diversidad de formas de empresa cuando se establecen políticas de promoción económicas y de emprendedurismo;
- c** el reconocimiento de las cooperativas como formas adecuadas para promover la igualdad de géneros
- d** una alternativa para hacer sostenibles y socialmente positivas las experiencias de economía colaborativa
- e** una herramienta para promover el desarrollo internacional a través de nuevas formas de cooperación
- f** un instrumento para garantizar oportunidades de desarrollo a los jóvenes
- g** la forma más adecuada para construir una economía para el futuro que integre a las comunidades y cuide el ambiente en el que se desarrollan

## 2.8 – Las definiciones del cooperativismo continental (Cooperativas de las Américas)

Así como la ACI se ha embarcado en un proceso de planificación a largo plazo con vista al 2030, Cooperativas de las Américas también ha iniciado un proceso de reformulación de su propio Plan Estratégico. Vistos los cambios desarrollados a nivel de contexto (particularmente la definición de la Agenda 2030) así como los cambios a nivel de la propia entidad continental, el Consejo de Administración ha puesto en marcha un proceso de redefinición de su estrategia para el período 2019 – 2022.

Teniendo como uno de los mayores desafíos el contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel de nuestro continente, las Iniciativas Estratégicas que se vienen desarrollando han sido:

1. innovar y mejorar los procesos de participación de los miembros y de los sistemas de gestión
2. fomentar y consolidar a las cooperativas como constructoras de sostenibilidad económica, social y ambiental en los territorios
3. consolidar el mensaje (marca) y la identidad cooperativa
4. promover marcos jurídicos que apoyen y promuevan al sector cooperativo
5. promover la innovación y el desarrollo de instrumentos y procesos que fortalezcan la obtención de capital fiable para las cooperativas garantizando la gestión por parte de los miembros
6. fortalecer la capacidad para cogerar y transferir conocimientos, Innovar y Comunicar eficazmente

Cooperativas de las Américas se propone integrar la promoción de las cooperativas como una centralidad en la agenda de las principales entidades intergubernamentales del continente, en vista del papel que las mismas desarrollan para un efectivo desarrollo sostenible, integrando la perspectiva local de sus asociados, a los desafíos de un mundo globalizado, en el que hay que adaptarse de manera cada vez más ágil, pero sobre donde las cooperativas deben actuar con cada vez mayor fuerza en la construcción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.

# 3. CONTEXTO Y POLÍTICAS COOPERATIVAS EN EL MARCO NACIONAL

## 3.1 – La legislación cooperativa uruguaya

### 3.1.1 – A once años de la Ley 18.407 (2008) “Sistema Cooperativo”

Tras una larga historia de una legislación más bien fragmentada y a veces inconsistente, en 2008 el conjunto de Partidos Políticos acuerdan y votan por unanimidad la Ley 18.407 – Ley Marco del Cooperativismo. Este es un paso de enorme significación ya que la nueva Ley no sólo reconoce la particularidad del sistema cooperativo, al que declara de Interés Nacional, sino que da coherencia al conjunto de la legislación vigente y determina los roles para la promoción a través de INACCOOP, y de contralor, básicamente a través de la AIN en el MEF. Además incorpora, tal como proponía la Recomendación 193 de la OIT, la definición y el marco de Valores y Principios de la ACI. A poco más de 10 años de aprobada aún restan aristas por seguir explorando y expandiendo, así como algunos ajustes para mejorar su efectividad.

### 3.1.2 – Los límites al Acto Cooperativo para la profundización del sistema

Uno de los aspectos más significativos de la Ley 18.407 es la incorporación para todas las Clases Cooperativas del “Acto Cooperativo”. Este concepto es el centro de las relaciones entre asociados y su organización, así como entre las cooperativas entre ellas.

Es el elemento clave del reconocimiento del derecho cooperativo, integrado en esta especie de Código que es la Ley 18.407 y las bases para el desarrollo de un potente sistema económico cooperativo.

Aunque el reconocimiento del Acto Cooperativo queda claramente expuesto en la normativa, su comprensión y uso por parte del legislador, ha quedado en entredicho, por ejemplo al modificarse la Ley de Inclusión Financiera y generar diferencias en el tratamiento de las relaciones entre asociados de distintas clases cooperativas, por ejemplo al determinar aspectos como el orden de prelación para el cobro de créditos.

Por otra parte, siendo un Acto Jurídico diferente al Acto de Comercio, requeriría un tratamiento tributario específico, aspecto que no ha sido abordado ni en la Ley, ni en la Reglamentación, siendo un límite para favorecer el mayor desarrollo del sistema.

## 3.2 – Otras normas de impacto en el desarrollo cooperativo

### 3.2.1 – La incorporación de la ES en INEFOP

En el año 2011 se da un nuevo y significativo paso en el reconocimiento del cooperativismo y el conjunto de la economía social, como actores a distinguir de las empresas públicas o aquellas empresas tradicionales de capital. Al modificarse la Ley de creación de INEFOP (Ley 18.996 de 2011) se determina la integración de la economía social al directorio de este Instituto, para representar este espectro particular de organizaciones.

En los 8 años que el cooperativismo a través de CUDECOOP ha representado a la economía social en el INEFOP, se han generado diversas iniciativas que dan cuenta del positivo impacto de este reconocimiento particular. Resta sin embargo revisar el criterio por el cual la delegación de la economía social no cuenta con voto, como sucede con las otras dos representaciones sociales: la sindical y de las cámaras empresariales.

### 3.2.2 – La integración de las cooperativas al objeto del Fondo para el Desarrollo -FONDES - INACOOOP

Con la Ley 19.337 de 2015, al institucionalizarse el Fondo para el Desarrollo, se da un nuevo y significativo paso, al reconocer a la economía social y solidaria como público objetivo de la sección INACOOOP del Fondo para el Desarrollo (FONDES-INACOOOP) así como se propone la integración de un representante del cooperativismo a través de CUDECOOP a su Junta Directiva.

Estos cambios han permitido abrir el abanico de opciones de financiamiento de las cooperativas y otras formas de la economía social, y fortalecer el reconocimiento del papel del movimiento cooperativo en la co-gestión de las políticas públicas. Resta una profundización y perspectiva sistémica sobre el concepto de “proyectos productivos”, en la medida que se mantiene un énfasis en las etapas de transformación sea de bienes o servicios, y no se consideran las etapas de financiamiento, distribución y comercialización, e incluso innovación y desarrollo, muchas veces los eslabones claves para la sustentabilidad de las iniciativas cooperativas.

### 3.2.3 – La Ley de promoción y protección de inversiones y los límites para la aplicación cooperativa

El 22 de mayo de 2018 fue aprobado el Decreto N° 143/018, modificando la reglamentación de la Ley de Inversiones y Promoción Industrial N° 16.906, del año 1998. Con este ajuste, se incorporan a texto expreso a las cooperativas, dejando claramente establecido la posibilidad de las mismas de acceder al sistema de promoción de inversiones.

Esta modificación reconoce el valor estratégico que la política pública ha venido dando al cooperativismo y otras formas de Economía Social, pero es poco efectiva al tratarse de una norma que fuera desarrollada desde el paradigma tradicional de empresa privada de capital, por lo que los mecanismos de promoción son de menor impacto para las cooperativas. En todo caso la situación que se plantea es que la norma pone en buena parte en iguales condiciones a las empresas de capital que sean habilitadas por medio de este mecanismo y a las cooperativas.

## 3.3 – La institucionalidad pública uruguaya para el desarrollo cooperativo

A partir de la Ley 18.407 (2008) los cambios en la institucionalidad pública referida al Movimiento Cooperativo ha ido cambiando de manera progresiva. Como se ha señalado, a la creación de INACCOOP, se suman la incorporación de la economía social al INEFOP, la institucionalización e inclusión de las cooperativas al FONDES, así como la creación e incorporación de las cooperativas y la economía social al Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad.

### 3.3.1 – El Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP)

Con menos de 10 años de funcionamiento el INACCOOP ha sido una de las instituciones clave para la promoción cooperativa en los últimos años. Las diversas herramientas de fomento han logrado irse consolidando, así como los acuerdos para el desarrollo de esta política pública en coordinación con el movimiento cooperativo a través de CUDECOOP.

Teniendo presente el creciente rol de articulador de la política pública orientada a las cooperativas, el INACCOOP ha desarrollado una creciente coordinación con otros organismos del Estado, celebrando diversos convenios que se orientan a mejorar la efectividad de las políticas públicas de promoción cooperativa.

Este papel de coordinación a nivel público – estatal ha sido ratificado al integrarse el INACCOOP entre las instituciones del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, asignándole el rol de secretaria del Comité de Desarrollo Empresarial de la economía social.

La creciente actividad y responsabilidades del Instituto requerirán profundizar el financiamiento del mismo por parte del Poder Ejecutivo, analizando la posibilidad de ampliar la partida presupuestal asignada hasta el momento.

### 3.3.2 – El Fondo para el Desarrollo (FONDES-INACOOOP)

El FONDES-INACOOOP ha ido madurando con la nueva institucionalidad que le propuso la Ley 19.337 de 2015 y sin lugar a dudas ha mejorado su desempeño. También se ha logrado una buena inserción del Movimiento en su dirección, así como la ampliación del público objetivo del mismo. También se reconoce un esfuerzo por coordinar y complementar su propuesta a las que existen en el propio INACOOOP (FRECOOP) u otros organismos de Transforma Uruguay (Convocatorias del MIEM, Convocatorias de ANDE, etc.).

Aún resta profundizar sobre las iniciativas de tipo sistémicas como el SICOOP que a primera vista no habían sido reconocidas como parte del objeto del organismo.

Por otra parte es una preocupación el recorte financiero del organismo, que debió enfrentar graves dificultades de gestión de créditos de la etapa anterior de la institución, sin recibir del BROU los recursos originalmente comprometidos.

### 3.3.3 – El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)

El INEFOP ha permitido verificar en los hechos la importancia del reconocimiento específico de las empresas de la economía social, encabezadas por las cooperativas, a través de la delegación promovida desde CUDECOOP. El éxito de los instrumentos desarrollados para alcanzar este público específico, en particular el Programa de Formación Cooperativa (PROCOOP), han evidenciado la importancia de adaptar los instrumentos de apoyo para la formación y la asistencia técnica a la realidad de este tipo especial de organizaciones.

La firma de un nuevo acuerdo por una segunda experiencia del PROCOOP, así como los apoyos establecidos para la negociación colectiva en las organizaciones de economía social a través del Literal Ñ, señala la consolidación de un rumbo que desde CUDECOOP se considera de enorme valor.

A pesar de los avances señalados, para la Confederación sería importante avanzar en el reconocimiento de las particularidades de las organizaciones de economía social, considerando la posibilidad de voto de sus representantes en el Directorio del Instituto.

### 3.3.4 – La Auditoría Interna de la Nación (AIN)

A partir de la aprobación de la Ley 18.407 y la definición de la AIN como la principal institución de contralor cooperativo, la situación del organismo ha atravesado diferentes momentos, con una primera fase de construcción de capacidades y una apuesta a un amplio equipo de trabajo, y un período de competencia interna por los recursos humanos que ha llevado a diversas dificultades, junto a la apuesta por el desarrollo de instrumentos de gestión a distancia.

Hoy la rigidez que la Ley y su Reglamentación imponen a la tarea del contralor cooperativo se van convirtiendo en el potencial mayor cuello de botella para el desarrollo del sector, que enfrenta además la creciente simplificación de actuación de otras formas de empresa.

### 3.3.5 – Las políticas sectoriales y el desarrollo cooperativo

Junto a la tarea que ha desarrollado el INACOOOP, en estos últimos períodos de gobierno se reconoce la preocupación y el esfuerzo desde otros ámbitos institucionales públicos para la promoción cooperativa. A continuación, se mencionan algunas de las instituciones e iniciativas más relevantes en este sentido.

#### **a El MTSS y el desarrollo cooperativo**

El papel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha sido muy relevante, al ser el organismo de conducción de la política que se traduce en varios de los organismos de directa incidencia en la promoción cooperativa, en particular el INACOOOP y el INEFOP.

Claramente se debe destacar la apertura el intercambio sobre la política para el sector por parte de las principales autoridades de la cartera, aún cuando hay aspectos que no han podido materializar, como son la posibilidad de voto del delegado de la Economía social en INEFOP, o la incorporación de la economía social, como una representación particular en el Consejo Superior de Trabajo.

#### **b El MVOTMA, la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Fondo Nacional de Vivienda (FNV)**

Sin lugar a dudas la forma en que se ha reactivado el FNV y la importancia que se le ha dado a las cooperativas es perceptible al analizar la evolución de los números de cooperativas de vivienda construidas en los últimos años. Se reconoce el esfuerzo de dar cumplimiento a la Ley Nacional de Vivienda (Ley 13.728) que en 2018 cumpliera 50 años de aprobada.

A pesar de estos valiosos aportes es importante señalar que aún existen factores que podrían afectar el desarrollo del sector cooperativo de viviendas en el largo plazo, o al menos entelecer lo que podría suponer una mayor expansión del sistema. En particular deben señalarse como aspectos de preocupación la competencia desleal de entidades privadas con fines de lucro que acceden a ventajas, como la compra sin IVA, frente a las cooperativas del sector. También es de preocupación para el Movimiento el no aseguramiento a largo plazo del financiamiento del FNV, así como el posicionamiento respecto al valor de las tasas de interés de los créditos al sector, procurando la atenuación del impacto de los subsidios a la permanencia, que podrían afectar la sostenibilidad de largo plazo del sistema.

#### **c El MIEM y las políticas de promoción de cooperativas con actividad industrial**

El creciente protagonismo del Ministerio de Industria Energía y Minería con iniciativas que atañen directamente la promoción cooperativa debe ser destacado, tratándose de un conjunto de iniciativas que han perdurado y se han ampliado a pesar de los cambios de conducción en el Ministerio. Las convocatorias a proyectos de cooperativas de producción, cooperativas agrarias y sociedades de fomento rural con actividad agroindustrial se han mantenido como una importante fuente de estímulos para el sector, valorándose la forma en que se ha buscado el involucramiento del mismo en las distintas iniciativas.

Es muy importante el esfuerzo sostenido en la iniciativa de la Incubadora de Cooperativas en sectores intensivos en innovación y conocimiento (INCUBACOOOP), en conjunto con INACOOOP y CUDECOOP, y las alternativas para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

Hay que señalar nuevamente que se trata de la primera vez que las cooperativas pasan a ser un sujeto específico de política de este Ministerio, lo que implica un reconocimiento y una valoración de la contribución del sistema cooperativo al desarrollo industrial del país.

#### **d El MGAP, el desarrollo agrario y rural, y las cooperativas**

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ha evidenciado una serie de esfuerzos en favor del desarrollo de distintas formas del asociativismo agrario, o lo que podríamos llamar la economía social del ámbito rural, en particular desde las acciones de la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP. Estas iniciativas, por su parte han estado sometidas a la presión competitiva de actores muy relevantes de las cadenas de valor global del sector, así como a la competencia, a veces poco leal, de nuevas formas organizacionales, que terminan siendo favorecidas vistos los menores niveles de contralor y formalización del que se exige a las cooperativas.

Se advierte sin embargo una creciente identificación del rol de las cooperativas como plataforma privilegiada para las estrategias de desarrollo rural y la defensa de la agricultura familiar, en consonancia con los lineamientos de FAO, FIDA e IICA.

Por otra parte es importante señalar que aún cuando existe participación de las organizaciones del sector (CAF y CNFR) en varias de las instituciones del sistema del MGAP (INC, INAVI, INALE, INAC, INASE, IPA, entre otras) la diferenciación cooperativa aún ha tenido poco lugar y pocas estrategias específicas para la adopción de instrumentos particulares para su desarrollo y consolidación.

#### **e El MIDES y las cooperativas para la inclusión social y laboral**

Durante el último período el MIDES ha consolidado la inclusión de una perspectiva en relación al papel de determinadas formas organizativas como alternativas para el proceso de inclusión socio-laboral entre las que se destacan las cooperativas sociales, así como las iniciativas asociativas que se integran al sistema PROVAS. Todas estas experiencias se han desarrollado en el marco de la Dirección Nacional de Economía Social e Inclusión Laboral (DINESIL) resultando en un conjunto de prácticas que han permitido el despliegue y consolidación de un espacio difícil del desarrollo del sector, aquel de las cooperativas que tienen por finalidad la inclusión de compatriotas en situación de vulnerabilidad social.

Sin lugar a dudas aún restan mejoras en los procesos de transición de estas formas primarias de organización cooperativa, a entidades cooperativas con total autonomía. En este sentido se han formulado algunas propuestas de mejora al capítulo específico de la Ley 18.407 que aún no han sido consideradas por el Poder Legislativo.

Por otra parte sigue pendiente la posibilidad de incluir otras formas cooperativas como aquellas que responden a colectivos que combinan población con vulnerabilidades y colectivos de trabajadores especializados en los servicios sociales.

#### **f El MEF, el BCU y los límites al desarrollo financiero cooperativo**

El papel del MEF y el BCU quizá sean de los que con menor claridad han avanzado en la inclusión de una perspectiva específica del sector cooperativo en relación a sus campos de actuación. La falta de una perspectiva específica en la Ley de Inclusión Financiera evidencia este aspecto. La propuesta original, elaborada por este Ministerio



no sólo desconocía las particularidades del sector financiero de la economía social, sino que privilegió a otros actores como los bancos, siendo entidades privadas de lucro y de capital extranjero.

Es necesario repensar las propuestas para el desarrollo del sector cooperativo financiero, en vistas del papel específico que pueden desarrollar garantizando alternativas a las fuentes de créditos de enorme especulación que han ganado el mercado financiero al consumo de las familias, así como las posibilidades de desarrollar más instrumentos para el propio financiamiento cooperativo, a partir de la consideración de la especificidad del Acto Cooperativo previsto en la Ley 18.407.

#### **g MEC, ANEP y UDELAR, el sistema educativo y la enseñanza cooperativa**

A nivel del sistema educativo se han realizado avances con diversos organismos de la educación pública, con las dificultades propias que afectan al sistema en general. Desde el Movimiento Cooperativo se han hecho aportes en los Congresos de Educación, y se ha planteado su participación en la elaboración del postergado Plan Nacional de Educación.

Mientras tanto se han desarrollado acciones y acuerdos con los subsistemas de educación pública, sea a través de INACOOOP, como directamente desde el trabajo de CUDECOOP y sus socias, sea para la inclusión de la temática en los diversos niveles de la enseñanza, como para la preparación de los docentes.

Por otra parte las propuestas en conjunto con la educación técnica y la educación superior van de a poco consolidándose, requiriéndose de su consideración específica para la profundización de las oportunidades que la misma representa en términos de valores como de prácticas para el desarrollo emprendedor colectivo de nuestros jóvenes.

#### **h El involucramiento de otros Ministerios y Entes**

Sin lugar a dudas algunos otros Ministerios y Entes han asumido varias iniciativas que involucran a las cooperativas como un actor relevante de sus políticas particulares. Así puede señalarse el caso de la UTE que ha promovido el desarrollo de cooperativas de instaladores en acuerdo con INACOOOP y la participación de FCPU; la promoción de cooperativas en el sector de cuidados por parte del Sistema Nacional de Cuidados; así como la reciente incorporación del Ministerio de Turismo en algunas iniciativas de INCUBACOOOP que buscan promover experiencias cooperativas en este sector con gran potencial.

### **3.3.6 – Las políticas sub-nacionales y el desarrollo cooperativo para el desarrollo local**

#### **a La promoción de la organización cooperativa en el territorio**

Siguiendo las definiciones del Artículo 195, Literal “L” de la Ley 18.407 que establece: “*promover la creación de mesas departamentales de cooperativismo a nivel nacional*” CUDECOOP e INACOOOP han venido desarrollando acuerdos para dar cumplimiento a la normativa legal, con la convicción de que estos espacios territoriales deben promoverse como ámbitos de organización gremial locales, sujetos a la estrategia general de la Confederación, y a los lineamientos sectoriales específicos de sus Federaciones. Hasta el momento se han dinamizado unas 9 Mesas Intercooperativas Departamentales, que

representan un esfuerzo no menor para las instituciones involucradas, así como una tensión constructiva en relación al posicionamiento de las entidades sectoriales a nivel del territorio Nacional.

#### **b Las políticas públicas de promoción desde los gobiernos sub-nacionales**

Así como se ha venido promoviendo la organización cooperativa a nivel territorial a través de las Mesas Intercooperativas promovidas por la Ley, también son varios gobiernos sub-nacionales los que han incorporado su promoción, como parte central de su agenda política. En particular es relevante señalar el compromiso del Gobierno de Canelones que cuenta con una Unidad de Desarrollo Cooperativo y de Economía Solidaria desde 2007, así como la creación de la Unidad de Economía Social y Solidaria del Gobierno de Montevideo desde 2015, del que puede destacarse la iniciativa del cowork ENLACE a partir del acuerdo entre la Intendencia y la cooperativa CUTE-ANTEL.

## **3.4 – Los avances y los límites hacia un reconocimiento sectorial y sistémico**

### **3.4.1 – La creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad -Transforma Uruguay- y la inclusión de las cooperativas**

Una de las mayores debilidades identificadas en relación al papel de las Políticas Públicas hacia el sector cooperativo, ha sido la fragmentación con que se han seguido abordando las temáticas que impactan al sector. Esto puede evidenciarse en las normas relativas a la promoción de la inversión, al desarrollo del sector financiero, así como al propio estímulo a la construcción de la vivienda.

La necesidad de contar con una entidad pública que asegure la coordinación de las iniciativas y la amortiguación y/o adecuación normativa de propuestas que aunque no sean de referencia primaria al Movimiento lo afectan, al cambiar la regulación de los sectores en donde las cooperativas se desempeñan, ha llevado a reclamar un papel más activo e importante de INACCOOP.

En este sentido la inclusión de la promoción de la economía social en los fines del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay, Ley 19.472 de 2016) va claramente en este sentido.

También va en este sentido el reconocimiento y la incorporación de CUDECOOP en los órganos Consultivos de la misma, y en particular la constitución de un ámbito especializado: el Comité de Desarrollo Empresarial de la Economía Social.

### **3.4.2 – Hacia una Agenda Nacional de Economía Social: el Comité de Desarrollo Empresarial de la Economía Social de Transforma Uruguay**

La existencia de un ámbito especializado en el marco de Transforma Uruguay, como es el Comité de Desarrollo Empresarial de la Economía Social, cuya coordinación compete al INACCOOP en apoyo a la coordinación general del sistema que opera OPP, resulta en una oportunidad de gran valor para avanzar en lo que ha sido un viejo reclamo del Movimiento, avanzar hacia un Gabinete Sectorial de la Economía Social, que garantice al máximo nivel de gobierno la gestión de una Agenda Nacional de Economía Social.

### **3.4.3 – Un enfoque transversal del desarrollo cooperativo**

Vista la extensión de actividades que desarrollan las cooperativas, es imposible pensar en alguna legislación de tipo sectorial que no afecte a organizaciones del sistema. Es necesario que sea reconocida la importancia de las mismas a todo nivel, para poder identificar las formas específicas en que las diversas normas de carácter de promoción empresarial y/o económica, así como otras normas de carácter social, cultural o territorial las identifican por los efectos específicos que las mismas generarán en estas formas particulares de empresas.

Pero por encima de todo es necesario entender el carácter sistémico del cooperativismo, y el potencial de desarrollo que implica para el país, el facilitar y alentar el desarrollo de la cooperación entre cooperativas, o intercooperación, planteando la posibilidad de construir verdaderas plataformas de solidaridad económica a nivel nacional, regional e incluso global.



# 4. PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO NACIONAL

Consolidar y sobre todo expandir el sistema cooperativo, favoreciendo su papel para la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel del Uruguay, implica profundizar la potencia e integralidad de las políticas públicas hacia el sector, y fundamentalmente reconocer el papel específico y la identidad propia de las cooperativas y el conjunto de la Economía Social en el marco económico general.

En este capítulo se proponen una serie de medidas orientadas a fortalecer los instrumentos que permitan este reconocimiento específico y apuntalar el desarrollo cooperativo desde el marco más general de la política pública, enfatizando en particular las estrategias para aumentar la participación económica general del sistema, así como medidas más apropiadas para un contralor que garantice la transparencia del sistema sin volverse una carga que afecte la propia competitividad del sector.

## 4.1 – Coherencia, integralidad, y co-gestión de la Política Pública

El desarrollo de las políticas públicas para el sector ha tenido un importante avance a partir de la aprobación de la Ley 18.407 (Ley del Sistema Cooperativo) de 2008. Esta legislación permitió dar coherencia a la legislación acumulada, y definir con más precisión el rol de promoción y contralor. También significó avances en la relación y participación del Movimiento Cooperativo con el Estado, integrándolo a la dirección de varias instituciones.

A pesar de estos avances es necesario señalar que aún existen dificultades para que los gobernantes cuenten con una perspectiva global del rol del cooperativismo o del conjunto de la Economía Social. Ocurre tanto desde el Poder Ejecutivo al gestionar instrumentos de política pública desde una perspectiva con fuerte sesgo sectorial (la tradicional mirada desde los Ministerios) sin un análisis del impacto de las mismas en el sector cooperativo; así como desde el Poder Legislativo al proponer nuevas iniciativas de Ley, que suelen carecer de un análisis específico del impacto de las modificaciones e innovaciones legislativas en el universo cooperativo. También pueden encontrarse estas dificultades desde el análisis del Poder Judicial que aún no incorpora de manera integral todos los elementos centrales del Derecho Cooperativo, generando tensiones con el Derecho Laboral, el Derecho Comercial y el Derecho Tributario.

Si bien la propia Ley 18.407 le otorga al INACOOOP un rol específico en este sentido, su actual inserción institucional le plantea serias limitaciones:

*“... El INACOOOP tendrá, en la materia de su competencia, todos los cometidos conducentes al cumplimiento de sus objetivos en relación al sector cooperativo y especialmente los siguientes:*

- a** Proponer políticas públicas y sectoriales y asesorar preceptivamente a los poderes públicos en la materia cooperativa.
- b** Promover y promocionar el cumplimiento de los valores y principios cooperativos.
- c** Formular los planes de desarrollo cooperativo a nivel nacional y realizar las evaluaciones de los resultados obtenidos de su aplicación.
- d** Coordinar la formulación, articulación y ejecución de los programas del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, con aquellos de las unidades ejecutoras de los diferentes Ministerios y entidades públicas que tengan alcance y/o incidencia en el sector...” (Art. 187 - Cometidos).

A pesar de las competencias enumeradas la ubicación del INACOOOP en el entramado institucional como unidad ejecutora que se relaciona al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) le plantea desafíos respecto a la capacidad efectiva de conducir políticas públicas que atañen al sector pero que sean de definición y ejecución desde terceros Ministerios o Institutos.

Por todas estas razones se plantean las siguientes propuestas:

### 4.1.1 – Reconocimiento de la especificidad cooperativa y del sector de ES

Tal como se señala en la Ley 18.407 las cooperativas son organizaciones que han sido declaradas de interés general e instrumentos para contribuir al desarrollo (Art. 2) y se expresa con claridad el rol de fortalecimiento de las mismas que le compete al Estado.

Junto a otras organizaciones que comparten sus valores y principios, las cooperativas constituyen un sector de la economía caracterizado, no por el sector de actividad en el que se desenvuelven, ni por el tamaño, sino por sus fines y modos de organización económica, política y social (Rec. 193 de OIT).

La particularidad de estar orientadas a dar respuesta a las necesidades de sus asociados y de sus comunidades en general, a través de prácticas solidarias y de ayuda mutua, con participación democrática en la toma de decisiones y autonomía de gestión, la primacía del ser humano y del bien común sobre el capital, hacen a este conjunto de organizaciones un subsistema económico con identidad propia que debe ser reconocido por los distintos poderes públicos al plantearse nuevas iniciativas o modificaciones de las políticas públicas a todo nivel.

- a** Con vistas a garantizar el análisis del impacto de los cambios legislativos al sistema cooperativo, se propone modificar el rango de la Comisión Especial de Cooperativismo de la Cámara de Representantes a Comisión Permanente.
- b** También se propone la constitución de un equipo especializado en derecho cooperativo en la unidad técnica del Parlamento.
- c** Especializar unidades en la temática en los Ministerios con fuerte vínculo con el Movimiento Cooperativo.

#### **4.1.2 – Profundizar la participación en el co-diseño y co-gestión de la Política Pública**

El papel de las cooperativas como interlocutor ante el Estado se ha ido consolidando, primero como representante del conjunto del Movimiento (INACOOOP y FONDES-INACOOOP) y luego como entidad más representativa del sector de Economía Social (INEFOP y Transforma Uruguay) profundizando su responsabilidad en la gestión de la política pública.

En vista de los valiosos resultados de esta experiencia acumulada CUDECOOP propone profundizar algunos de estos roles y ampliar su participación en ámbitos institucionales que aún no reconocen su especificidad:

- a** En términos de consolidación de su rol se plantea la incorporación del derecho a voto del delegado ante el INEFOP.
- b** En términos de profundización de su rol se plantea la inclusión de un representante de CUDECOOP en el máximo organismo de diálogo sobre las políticas laborales, el Consejo Superior de Trabajo.
- c** A nivel de otros ámbitos se plantea la posibilidad de incorporar un representante en el ámbito de coordinación de la política de investigación e innovación como el Consejo Nacional de Innovación Ciencia y Tecnología (CONICYT) y en la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII), de manera de aportar al reconocimiento de las necesidades específicas del sistema.
- d** Consolidar su participación en los ámbitos abiertos a los actores de la sociedad civil organizada de la educación formal.

### 4.1.3 – Políticas Públicas Transversales y una agenda a nivel del Gabinete de Ministros

La diversidad del accionar cooperativo en múltiples sectores de actividad económica y social, suponen un importante esfuerzo de coordinación de las políticas de estímulo y los mecanismos de contralor. Esta transversalización de objetivos mayores de la política cooperativa requiere de una institucionalidad que sea capaz de definirla y darle un seguimiento permanente. Ello supone, especialmente a nivel del Poder Ejecutivo, un mayor posicionamiento a nivel ministerial.

Con la creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad se generó un ámbito de este rango (Gabinete de Transformación Productiva y Competitividad) que supuso acercarse a la propuesta que realizara CUDECOOP en 2014 de crear un **Gabinete Sectorial de la Economía Social**. Pese a la constitución de un comité específico (Comité de Desarrollo Empresarial de la Economía Social) ha sido esquiva la **materialización de una Agenda de Economía Social a nivel de Ministros**, lo que da cuenta de la diversidad de criterios existentes respecto al rol de las cooperativas al impulsarse políticas sectoriales específicas como en vivienda, sector financiero, fomento de la inversión, entre otras.

### 4.1.4 – Profundización del Acto Cooperativo en sus diversas posibilidades

La Ley 18.407 define en su Art. 9 el “Acto Cooperativo” que es el concepto central del conjunto de la legislación cooperativa. Se consideran *“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...”*

La forma en que este “negocio jurídico específico” cuya “función económica es la ayuda mutua” sometido al “derecho cooperativo” se expresa en cada Clase Cooperativa está claramente definido en el Art. 10 definiéndose 3 grandes Modalidades: *“Las cooperativas, de acuerdo al objeto del Acto Cooperativo, serán de trabajadores, de consumidores (o usuarios) o de trabajadores y consumidores a la vez”*.

Una efectiva traducción del “interés general” definido en la Ley de Cooperativas implica desplegar todo el potencial del concepto jurídico: “Acto Cooperativo”, lo que lleva a plantear las siguientes propuestas al respecto:

- a** Todas las Clases Cooperativas cuentan con el Acto Cooperativo como una centralidad de su identidad organizacional, sin distinción;
- b** El Acto Cooperativo entre las cooperativas y sus socios, entre las cooperativas y los socios de sus cooperativas asociadas, o entre cooperativas entre sí, deben encontrarse exoneradas del pago de IVA;
- c** 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.



#### 4.1.5 – Enfoque de Género y Juventud en la política de desarrollo cooperativo

La Política Pública de Desarrollo Cooperativo debe promover el involucramiento y facilitar la participación de Género y Generaciones. Se proponen los siguientes elementos:

- a** Consolidar la cotitularidad de los conyugues asociados a cooperativas donde el emprendimiento cooperativo tenga directa relación con la habitación familiar, particularmente en los casos de vivienda y agricultura familiar
- b** Avanzar en la inclusión de mecanismos que garanticen una representatividad más equitativa en términos de Género y Generaciones en la conducción de las cooperativas a todo nivel.
- c** Incorporar la perspectiva de género y generaciones en los procesos formativos cooperativos impulsados desde las políticas de promoción gubernamentales como desde el propio movimiento.
- d** Establecer en los marcos jurídicos la perspectiva de género y generaciones, buscando la incorporación de acciones afirmativas que garanticen igualdad de condiciones y oportunidades en los espacios de toma de decisiones de las cooperativas y de otras estructuras del sector. Incorporar un lenguaje género sensitivo en los marcos legales y sus reglamentos adyacentes.
- e** Establecer mecanismos que garanticen la participación económica en igualdad de condiciones. En este marco, promover mecanismos que garanticen el acceso y facilidades en la generación de emprendimientos cooperativos liderados por mujeres.
- f** Avanzar en la reglamentación sobre las situaciones de acoso y violencia basada en género, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Uruguayo
- g** Incorporar procesos de evaluación y seguimiento sistematizado con perspectiva de género y generaciones sobre la definición e implementación de políticas públicas hacia el sector.

## 4.2 – Mayor participación económica de las Cooperativas

### 4.2.1 – Enfoque prospectivo y mirada estratégica de la promoción cooperativa

Un sector cooperativo consolidado y con amplia participación en la Economía Nacional es un potente factor de sostenibilidad del desarrollo, garantía de preocupación por las necesidades de sus asociados y comunidades, factor de distribución amplia de la riqueza, y un componente que agrega resiliencia al sistema socio-económico general.

Por todo lo anterior es importante una mirada prospectiva desde la política pública, que contribuya con el Movimiento a la identificación de las grandes tendencias en la evolución de las necesidades de la población, de los principales desafíos del desarrollo e inserción del Uruguay, así como a la comprensión de las posibles amenazas que puedan existir en el horizonte, con la intencionalidad de favorecer la inserción y expansión de la actividad cooperativa.

Se proponen para ello algunas posibles acciones:

- a** Incluir el desarrollo del sector en la formulación de las estrategias de desarrollo Nacional tal como se viene avanzando con la Agenda 2030 y los ODS;
- b** Consolidar y ampliar el apoyo al desarrollo de instrumentos que permitan la proyección de la acción cooperativa;
- c** Facilitar la creación de ámbitos de pensamiento estratégico y desarrollo de proyectos cooperativos innovadores;
- d** Incluir referentes institucionales y una agenda específica para el sector en las Agencias de promoción de innovación e inversiones.

### 4.2.2 – Instrumentos públicos de promoción

- a** 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;
- b** Incluir una agenda específica de las cooperativas en la estrategia de internacionalización del país, apoyando no sólo las actividades de exportación, sino el desarrollo de plataformas de intercooperación que fortalezcan el sector a nivel local;
- c** Desarrollar estímulos específicos para el sector en el marco de las modificaciones realizadas a la Ley de Inversiones, y adecuación de instrumentos como los fideicomisos financieros a la identidad cooperativa.

### 4.2.3 – Promoción activa de la intercooperación

- a** Profundizar los apoyos orientados al desarrollo de un amplio sistema de intercooperación entre todas las Clases Cooperativas;
- b** fomentar las experiencias de intercooperación a nivel internacional, alentando la intercooperación regional a través de exoneración específica a los actos cooperativos transfronterizos.

#### 4.2.4 – Compras Públicas para el desarrollo del sector

- a** Siendo las compras públicas un sector clave de la economía del país, su papel como tractor o estímulo al desarrollo cooperativo es muy importante, por lo que se propone legislar este tema garantizando una porción de mercado.

#### 4.2.5 – Información y estadísticas públicas del sector

- a** Unificar los criterios y compartir los sistemas de información pública sobre las cooperativas de manera que no sea necesario repetir trámites frente a distintos organismos públicos (ventanilla única).
- b** Desarrollar un sistema de Cuentas Satélite de las Cooperativas en las Cuentas Nacionales (BCU-MEF) de acuerdo a la normativa estadística internacional en el tema, de manera de permitir la comprensión del papel de las cooperativas en el PBI, las exportaciones, el empleo, entre otros indicadores macroeconómicos y sectoriales.

### 4.3 – Simplicidad en la formalización y contralor

#### 4.3.1 – Adecuación y simplificación del sistema de seguimiento y control

- a** El actual sistema de contralor cooperativo llevado a cabo por la AIN comienza a ser una verdadera traba de competitividad para la organización cooperativa. En este sentido optar por otros formatos jurídicos resulta en enormes facilidades para su constitución y especialmente su mucho menos exigente y burocrático control.
- b** Es necesario por tanto adecuar los sistemas de contralor de manera de facilitar la acción de la AIN permitiendo una acción selectiva (por tamaño, riesgo, sector de actividad, etc.) , concentrada en casos estratégicos o denuncias específicas, y gradual, de manera que la no expedición de certificados de regularidad sea la excepción frente a faltas graves, en particular cuando se trata de su renovación.
- c** En algunos casos se agregan controles extraordinarios, totalmente exagerados, como el de la Corte Electoral en algunas cooperativas de consumo y ahorro y crédito, que no sólo suponen más burocracia sino más costos directos.
- d** También se constata un tratamiento voluntarista y sin sustento legal y/o reglamentario en la realización de retenciones por parte de varios organismos públicos en claro perjuicio a las cooperativas.

#### 4.3.2 – Unificación de los sistemas de información

- a** Desarrollar un sistema efectivo de información público sobre el sector cooperativo que permita la integración de la información de las diferentes instituciones relacionadas con el mismo.
- b** El INACOOOP como entidad encargada de la Secretaría del Comité de Desarrollo Empresarial de la Economía Social de Transforma Uruguay debe centralizar la información relevada por el conjunto de los organismos públicos incluyendo entre otros AIN, BCU, DGI, BPS, ANV, etc.



# 5. PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS POR CLASE COOPERATIVA

La diversidad cooperativa en Uruguay es una de sus principales riquezas. También implica una amplitud de realidades que requieren de atención específica. En el presente capítulo se han sintetizado algunos de los principales planteos de cada Clase Cooperativa, cuyas propuestas específicas completas pueden encontrarse en las plataformas de cada Federación.

## 5.1 – Cooperativas de Vivienda

Teniendo presente el impulso que se le ha dado al cooperativismo de vivienda en los últimos años, las Federaciones de Cooperativas del sector coinciden en la necesidad de asegurar los mecanismos que garanticen la sostenibilidad del FONAVI, ampliando las posibilidades de mayor desarrollo de la vivienda cooperativa.

Se plantea para ello:

### 5.1.1 – Fortalecimiento del FONAVI

Fortalecimiento del FONAVI, con recursos propios, por un monto equivalente al 2% de la masa salarial del país. Se plantea la preocupación de independizar los recursos para la vivienda cooperativa de las coyunturas políticas y evitar sea discrecional por asignación presupuestal.

### 5.1.2 Devolución de los préstamos para viviendas cooperativas

Devolución de los préstamos para viviendas cooperativas, en el régimen de usuarios, al 2% de interés, contemplando en particular la finalidad social y no lucrativa del cooperativismo de vivienda.

### **5.1.3 – Exoneración del pago del IVA a los materiales de construcción**

Exoneración del pago del IVA a los materiales de construcción, para las cooperativas de usuarios en obra, evitando la competencia desleal de las constructoras privadas de lucro, asegurando al menos el mismo acceso a subsidios y exoneraciones que los que hoy tienen.

### **5.1.4 – Crecimiento de la familia**

Posibilitar en los proyectos constructivos de las cooperativas de usuarios el crecimiento de la familia.

### **5.1.5 – Préstamos blandos**

Préstamos blandos para el mantenimiento de las cooperativas de usuarios.

### **5.1.6 – Fondos especiales para nuevas exigencias reglamentarias**

Incluir en los préstamos otorgados fondos especiales para nuevas exigencias reglamentarias (bomberos, estacionamientos, salud y seguridad, etc.) así como para el aseguramiento de áreas verdes, claves para la integración cooperativa y barrial.

### **5.1.7 – Asignación de dormitorios separados**

Asignación de dormitorios separados, para hermanos de igual sexo, con una diferencia de 6 años o menos, en las cooperativas de vivienda de usuarios.

### **5.1.8 – Ajustar la prelación al sistema de sorteo**

Ajustar la prelación al sistema de sorteo para la asignación de préstamos a las cooperativas de usuarios, de tal manera que no se genere el embudo que hoy ocurre y hace disminuir el número de viviendas sorteadas.

### **5.1.9 – Subsidio a la permanencia**

Reglamentar la ley Nro. 19.588 (Subsidio a la permanencia).

### **5.1.10 – Actualizar los criterios de tasación**

Actualizar los criterios de tasación de las viviendas cooperativas por parte del MVOTMA ya que distan de dar cuenta de los verdaderos costos de las obras.

### **5.1.11 – Cartera de tierras**

Instrumentar una Política Nacional de cartera de tierras para las cooperativas de vivienda.

## 5.2 – Cooperativas de Trabajo Asociado

Las cooperativas de trabajo asociado representan un verdadero ejemplo en términos de creación de emprendimientos económicos, democracia en la empresa y distribución equitativa de los ingresos. Sus primeras expresiones datan de fines del siglo XIX aunque es en la actualidad que su modelo se ha dinamizado, multiplicándose el número de iniciativas, con orígenes y en sectores de actividad de los más diversos. A continuación se presentan algunos de los principales planteamientos del sector:

### 5.2.1 – Normativa específica promocional en ley de compras públicas

Para las cooperativas de trabajo asociado es una prioridad la incorporación de una normativa específica que las incluya en un sistema promocional con una ley de compras públicas. Sea como instrumento de tracción en sus etapas iniciales o como mecanismos de salvaguarda en momentos de dificultad, las compras públicas son un valioso componente para la sostenibilidad.

### 5.2.2 – Legislación de la Economía Social y Solidaria

También se señala la importancia de avanzar en la legislación de la Economía Social y Solidaria, dando cuenta del liderazgo cooperativo del sector.

### 5.2.3 – Incrementar los estímulos

Las políticas públicas debe considerar a las cooperativas de trabajo como una alternativa indispensable para enfrentar los desafíos del futuro del trabajo. Para ello es sustantivo incrementar los estímulos vía las instituciones de apoyo existentes.

### 5.2.4 – Adecuar el sistema de contralor

Se requiere adecuar el sistema de contralor, a la característica cooperativa de acuerdo a su momento de vida, su tamaño y sector de actividad. En particular es importante facilitar el registro, adaptar el tipo de contralor, y fortalecer la capacidad de la AIN para esta tarea.

### 5.2.5 – Promover el cooperativismo en la educación formal

Es importante promover el cooperativismo en los diferentes ámbitos de la educación formal, profundizando el trabajo de INACCOOP con los entes autónomos de la educación. Las cooperativas de trabajo asociado participan de manera activa con emprendimientos en la educación formal y no formal, se debe reconocer la naturaleza jurídica de las cooperativas con respecto a otras instituciones empresariales y de la sociedad civil que imparten educación.

### **5.2.6 – Experiencias en la educación**

Son valiosas y deberían de promoverse las experiencias de cooperativas de trabajo asociado en el campo de la educación.

### **5.2.7 – Revertir el desequilibrio tributario**

En particular en referencia al sector del transporte público, es necesario revertir el desequilibrio tributario que afecta a las cooperativas en forma desproporcionada a la que son afectadas empresas de capital.

### **5.2.8 – Revisar el esquema administrativo**

En relación al financiamiento, en particular al financiamiento estatal, es sustantivo revisar el esquema administrativo por el que se exige la firma solidaria de los socios, cuando las cooperativas son la figura solicitante del crédito.

## **5.3 – Cooperativas de Consumo**

Siendo una de las modalidades de mayor historia en nuestro país, con entidades que alcanzan los 100 años, las cooperativas de consumo han iniciado un camino de reconversión para posicionarse al frente del poder de los consumidores organizados, integrando además a las otras clases cooperativas en un verdadero sistema integrado.

A continuación se plantean algunos de los planteos específicos de esta Clase:

### **5.3.1 – Profundizar el esfuerzo coordinado entre el Estado y el sistema cooperativo**

Se requiere mantener y profundizar el esfuerzo coordinado entre el Estado y el sistema cooperativo para redimensionar el papel de las iniciativas de autogestión de los consumidores, extendiéndolo más allá de la forma específica de las cooperativas de consumo, tal como se propone a través del SICOOP.

### **5.3.2 – Preocupación por las retenciones**

En particular se señala la preocupación por el tratamiento voluntarista y sin sustento legal y/o reglamentario que realizan los distintos organismos públicos al realizar las retenciones en claro perjuicio a las cooperativas del sector.

### **5.3.3 – Financiamiento**

Desde la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo se plantea la necesidad de profundizar y agilizar la canalización de recursos como los de la Prestación Coactiva a INACOOOP a los emprendimientos cooperativos, sujeto a condiciones adecuadas a la rama



de actividad y a la particularidad de la cooperativa solicitante. Las exigencias deben responder a parámetros consistentes con el desarrollo y la consolidación del emprendimiento y no solamente adaptados a pautas económicas financieras del sistema bancario clásico. El análisis tiene que ser integral y debe corresponderse con la naturaleza de un Fondo para el Desarrollo. Resulta constatable que las cooperativas no han podido generar un sistema de Fondos Propios para que sean colocados en condiciones que beneficien al sector. En la actualidad la alternativa financiera son los fondos administrados por el INACCOOP que cada vez más deben de diferenciarse y tener características sustancialmente distintas con las colocaciones financieras de los bancos comerciales o estatales. Es necesario que se adecuen las tasas, los montos, las condiciones y se beneficien a los proyectos cooperativos que adopten la INTERCOOPERACION como herramienta a través de un uso eficiente del ACTO COOPERATIVO como instrumento legal y exclusivo de nuestro movimiento.

Creemos que existen 3 caminos posibles en materia del financiamiento cooperativo:

- a** La política pública desde el Instituto que se focalice en más y mejores herramientas (con los Fondos Existentes) e incorporando visiones innovadoras en materia crediticia. Atender las demandas específicas del Movimiento a través de una permanente coordinación con el Espacio Específico de Políticas Públicas (a crearse) en la Confederación que atienda de manera integral e integrada las necesidades del todo el Movimiento (financieras, normativas, asistencia técnicos, consultorías, formación, etc.)
- b** Existencia de un Banco Cooperativo, opción válida pero con fuertes limitantes en la Normativa que impiden desarrollar esta herramienta para el Movimiento.
- c** Fondos Propios: generados por ahorros genuinos, con aportes de inversores institucionales (Bancos de Desarrollo, Fondos de Cooperación, otros) y/o a través de mecanismos financieros (fideicomiso y otros)

## 5.4 – Cooperativas Agrarias

Las cooperativas agrarias son organizaciones que generan desarrollo local en las comunidades donde están insertas, e integran de forma competitiva a los productores familiares en las cadenas de valor global. Considerando las presiones externas de estos mercados y las dificultades de competitividad a nivel nacional, se proponen los siguientes puntos:

### 5.4.1 – Marca cooperativa

Defensa y promoción de empresas cooperativas gestionadas profesionalmente, auto sostenible, formales, auditables, innovadoras y basadas en principios y valores cooperativos reconocidos a nivel mundial. Jerarquizar a las cooperativas como un instrumento útil para contrarrestar la creciente concentración de la actividad económica.

### 5.4.2 – Atraer talentos al sistema cooperativo

Las cooperativas agrarias están perdiendo cuotas de mercado en Uruguay, y presentan dificultades para invertir y atraer talentos al sistema cooperativo. Es imprescindible continuar con la formación y educación profesional, mejor infraestructura (vial, conectividad de las telecomunicaciones, etc.) evitando los sobrecostos para la producción, más inversión en tecnología, e innovación vinculada a la producción.

### 5.4.3 – Promover proyectos en Red

El andamiaje de promoción de inversiones descansa sobre la base de proyectos de empresas individuales y no se contemplan proyectos cooperativos que promuevan proyectos en Red. No está clara aún la instrumentación e implementación de los beneficios de la Ley para las cooperativas.

### 5.4.4 – Jóvenes en el sistema agrario cooperativo

Condiciones favorables para concretar iniciativas que contribuyan a la inserción laboral de los jóvenes en el sistema agrario cooperativo (formación y capacitación, acceso a la tierra, al capital, etc.).

### 5.4.5 – Enfoque de género

Instalar un enfoque de género en el sistema cooperativo desde una perspectiva de mejora de la competitividad empresarial.

### 5.4.6 – Exoneraciones impositivas

Exonerar a las cooperativas agrarias de IMEBA y de Impuesto al Patrimonio. Generar mecanismos específicos para descontar el IVA.

### 5.4.7 – Herramientas financieras

Contar con líneas de financiamiento de largo plazo (ejemplo a 10 años) a tasas adecuadas a la realidad de los negocios cooperativos agropecuarios. Sobre el BROU, retomar su condición de banco fomento para el desarrollo del cooperativismo agrario.

### 5.4.8 – Ajustes normativos

Flexibilizar la normativa que no permite que una sección supere el 20% de la actividad principal de la cooperativa, promoviendo las cooperativas con multiactividad.

## 5.5 – Cooperativas de Ahorro y Crédito

Las diversas organizaciones de representación y cooperativas de ahorro y crédito asociadas a CUDECOOP también han alcanzado los siguientes acuerdos para sus propuestas programáticas específicas:

### 5.5.1 – Sobre la Capacidad de Acceder al Financiamiento

Poder acceder a fondos económicos es un factor clave que condiciona fuertemente el crecimiento futuro de las cooperativas de este sector. Ese financiamiento debe ser a tasas adecuadas y competitivas, ya que otras entidades de crédito (principalmente privadas) son propiedad de los bancos privados (léase bancos extranjeros), lo que supone que pueden acceder a dinero a muy bajo costo. Esto se suma a las reivindicaciones del movimiento cooperativo de poder contar con institutos e instrumentos de financiamiento de actividades que permitan lograr una mayor incidencia en los procesos económicos del país.

En concreto se plantea:

- a** Potenciar sin trabas del BCU el instrumento de las “participaciones con interés” como sistema de financiamiento válido de las cooperativas de ahorro y crédito, siendo un instrumento creado por la Ley 18.407 del Sist. Cooperativo y “sobre regulado por el BCU.
- b** Destruir los problemas fiscales que impiden realizar un fideicomiso financiero al sistema cooperativo. Al crear un fideicomiso financiero se debe crear una empresa para dicho fin, ajena a nuestra forma jurídica, y por tanto gravada con impuesto a la renta e impuesto al patrimonio. Esto eleva los costos y las tasas de interés. La política pública debería permitir la organización cooperativa de los fideicomisos o extender las exoneraciones de las mismas a la sociedad del fideicomiso de propiedad cooperativa.
- c** Habilitar que el BROU pueda prestar a las cooperativas de ahorro y crédito a tasas razonables y preferenciales. El BROU no presta dinero a las cooperativas del sector porque las considera competencia, desconociendo el carácter de interés general que motiva a nuestro Movimiento.
- d** INACOOOP-FONDES. Se deben destruir las limitaciones para que este instrumento pueda ser utilizado por las cooperativas de ahorro y crédito como forma de obtener fondos para su operativa y no restringir el concepto de “proyectos productivos”.

### 5.5.2 – Tasas y Morosidad

Respecto de las tasas debería modificarse la forma de fijación de las tasas promedio, las cuales están distorsionadas (a la baja) por la participación del BROU, que obtiene fondos sin costo y tiene menor riesgo dado su elevado orden de prioridad respecto de los restantes actores del sistema.

La morosidad de todo el sistema se viene agravando, así como las dificultades de cobro, lo que debería ser un llamado de atención para la política pública. Las cooperativas de ahorro y crédito siguen siendo un actor clave para la atención de los sectores de bajos ingresos a costos sensiblemente menores que los del sistema financiero general.

### 5.5.3 – Contralor

El Estado como promotor activo del sistema cooperativo debería garantizar el sector de finanzas cooperativo, desarrollando sistemas de contralor adecuados a las características de estos emprendimientos, evitando se transforme en un elemento enlentecedor del sec-

tor. Los sistemas de control deben ser adecuados a la entidad a ser controlada y no deben superponerse. Se propone que se fortalezca, con recursos humanos y materiales, al órgano natural de control de las cooperativas de ahorro y crédito, la División de Cooperativas de la Auditoría Interna de la Nación, la que se encuentra altamente especializada en el sector, dejando de regularse a las cooperativas de ahorro y crédito al mismo tiempo por el BCU, entidad que no cuenta con especialización en el sector cooperativo y más que nada cuenta con un enfoque para la regulación, fomento y control de bancos, siendo suficiente para el sector el contralor de la AIN.

#### **5.5.4 – Acto Cooperativo**

El acto cooperativo debe ser considerado en igual forma para todas las cooperativas, no debiendo aceptarse ninguna discriminación de un sector respecto de otro. En tal sentido, las cooperativas de ahorro y crédito deben tener el mismo orden de prelación que otras clases cooperativas y el mismo intangible, como sucedía en la situación previa a la Ley de Inclusión Financiera. De esta manera se estará abaratando aún más el crédito de los socios cooperativistas, favoreciendo su crecimiento en capital integrado y en recursos humanos, y eliminando una distorsión legal que no tiene razón de ser.

#### **5.5.5 – Posibilidad de pequeño ahorro para el socio cooperativista**

Se solicita crear un sistema de pequeños ahorros limitados en su cantidad y requisitos, adecuados al socio cooperativista a través de su integración de capital, a efectos de favorecer amplios sectores de la sociedad de bajos recursos y a la vez, capitalizar a las cooperativas, tal como ocurre en la mayoría de las experiencias cooperativas del mundo.

#### **5.5.6 – Impulso legal y de políticas públicas hacia las cooperativas de AyC**

A través de cambios normativos y de políticas públicas, impulsar el sector de ahorro y crédito en tanto casi exclusivas empresas de capital nacional en materia de crédito al consumo y a las familias, con alto impacto social, tanto en el ahorro que permiten a los socios, como en su incidencia local en términos de creación de empleos, tal como se evidencia en las experiencias de Europa o Brasil.

#### **5.5.7 – Intercooperación**

Apoyar a través de políticas específicas las acciones que apunten a la intercooperación entre las cooperativas del sector, facilitando la cooperación entre las mismas y entre ellas y demás clases cooperativas.

## 5.6 – Cooperativas de Seguros

La valiosa experiencia de intercooperación que dio lugar a Seguros Uruguayos Cooperativos (SURCO) ha llevado al fuerte posicionamiento cooperativo en el sector. A continuación se plantean los aspectos que propone para reducir la brecha de protección en el Uruguay:

### 5.6.1 – Protección del sustento de los hogares

Buscando ampliar la protección del sustento de los hogares, se propone mejorar el acceso a los seguros de vida a través de los colectivos laborales en las empresas.

### 5.6.2 – Promover el ahorro

También se propone promover el ahorro a través de incentivos fiscales para la contratación de seguros de vida.

### 5.6.3 – Reservas y las obligaciones

Es necesario generar mecanismos que eviten el descalce entre el retorno obtenido de las reservas y las obligaciones con los asegurados, promoviendo mercados en moneda indexada al IMSN aprovechando la maduración progresiva del sistema de ahorro previsional de capitalización individual.

### 5.6.4 – Uso de seguros

Intensificar el uso de seguros de daños patrimoniales por incendio o eventos climáticos a través de la promoción de incentivos como la deducción de las primas del activo gravado por el Impuesto al Patrimonio.

### 5.6.5 – Sistema Nacional Integrado de Salud

Complementar la cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud.

### 5.6.6 – Seguros de accidentes laborales

Complementar las prestaciones en los seguros de accidentes laborales que controla el BSE a través de complementos a los riesgos por responsabilidad civil por parte del empleador, así como en la competencia por la prestación de la renta financiera a los trabajadores.

### 5.6.7 – Coberturas por daño ambiental

Desarrollar nuevas coberturas por Daño Ambiental; Cauciones Judiciales; Cauciones para asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales; cauciones para gestionar el riesgo en construcción; así como cauciones para contratar con el Estado.

### 5.6.8 – Mercado de capitales

Promover un mercado eficiente a través del desarrollo del mercado de capitales; mejora del marco legal y regulatorio del mercado de seguros; regulación de la intermediación de seguros; promoción de la cultura del seguro; fiscalización del SOA y adecuación del régimen de coberturas especiales.



Cudecoop está compuesta por







Más de un millón  
de cooperativistas forjando  
el Uruguay sostenible

Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas  
CUDECOOP

18 de Julio 948 Oficina 502 - CP 11100

Montevideo - Uruguay

Teléfonos: +(5982) 9029355 / 9025339

E-mail: [cudecoop@cudecoop.coop](mailto:cudecoop@cudecoop.coop)

[www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)