

Las cooperativas: aliadas necesarias
para el desarrollo sostenible de Uruguay

PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO URUGUAYO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2024

Las cooperativas: aliadas necesarias
para el desarrollo sostenible de Uruguay

PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO URUGUAYO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2024

CONTENIDOS

1	PRESENTACIÓN	5
	A. ¿Qué son las Propuestas Programáticas del Movimiento Cooperativo?	6
	B. ¿Cómo y por quién han sido elaboradas?	6
	C. ¿Cómo se organiza el documento?	7
2	HACIA EL 2025: AÑO INTERNACIONAL DE LAS COOPERATIVAS	9
	A. Orientaciones internacionales determinantes para el desarrollo del cooperativismo	10
	B. La Recomendación 193 de la OIT para la promoción de las cooperativas como motor de las políticas sectoriales en el Uruguay	17
3	VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO COOPERATIVO	19
	A. Consideraciones históricas	20
	B. Consideraciones presentes	21

4 PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO GENERAL DEL SISTEMA COOPERATIVO 33

- A. Mirada estratégica y sistémica del desarrollo cooperativo 34
- B. Instrumentos de política para el desarrollo cooperativo en el próximo quinquenio 41

5 PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO DE CADA CLASE COOPERATIVA 47

- A. Cooperativismo de ahorro y crédito 48
- B. Cooperativismo de consumo 52
- C. Cooperativismo de trabajo asociado y subtipos 56
- D. Cooperativismo de vivienda 58

1

PRESENTACIÓN

6 A. ¿QUÉ SON LAS PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO?

El presente material representa la síntesis del conjunto del movimiento cooperativo nacional respecto a la evolución y actualidad de las políticas públicas orientadas a su promoción y desarrollo.

Son el conjunto de iniciativas que el cooperativismo uruguayo entiende son necesarias modificar, expandir o crear, para el crecimiento y desarrollo del sector, en vista de su actual situación, pero especialmente del papel que el mismo está llamado a jugar para la construcción de una sociedad sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental.

B. ¿CÓMO Y POR QUIÉN HAN SIDO ELABORADAS?

Estas propuestas programáticas han sido confeccionadas desde la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, CUDECOOP, entidad que reúne y representa al conjunto del cooperativismo nacional y es la expresión más representativa de la Economía Social y Solidaria en el Uruguay, con más de 3.700 organizaciones de base, más de 1 millón de asociados, más de 26.000 empleos directos, y un impacto superior al 3% del PBI.

El proceso de discusión que ha llevado a estas propuestas incluyó dos talleres abiertos de dirigentes y técnicos de todas las clases cooperativas, así como los aportes específicos de las socias, la reflexión en los territorios, y la definición por parte de las autoridades de la Confederación.

C. ¿CÓMO SE ORGANIZA EL DOCUMENTO?

Capítulo 1

Presentación

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

El documento de propuestas programáticas se estructura en capítulos que permiten un acercamiento a las políticas públicas para la promoción cooperativa desde el ámbito internacional, al nacional, y específicamente al sectorial o por clase cooperativa.

En los siguientes capítulos se presenta el estado de situación de las políticas para el sector, la valoración por parte del movimiento de los avances y desafíos pendientes, así como de las innovaciones necesarias para potenciar su impacto positivo en la construcción de un Uruguay más sostenible.

2

HACIA EL 2025:
AÑO INTERNACIONAL
DE LAS COOPERATIVAS

Para el movimiento cooperativo conocer y articular con el marco internacional de referencia siempre ha sido un elemento central de su desarrollo. Habiéndose consolidado en Europa a mediados del siglo XIX, las cooperativas del mundo constituyen una de las primeras organizaciones no gubernamentales de carácter internacional del planeta, constituyendo en 1895 la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), que fue la primera entidad de este tipo reconocida por la Organización de Naciones Unidas.

Desde su propio inicio el movimiento cooperativo ha jugado un papel relevante en el diálogo mundial por la paz y la construcción de instituciones que garanticen el desarrollo democrático a nivel global, siendo firmes defensores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

En el presente capítulo se presentan las últimas definiciones de importancia que las principales instituciones intergubernamentales han formulado tras el convencimiento del papel especial y único que pueden jugar las cooperativas en la construcción de una sociedad más equitativa, más democrática y menos desigual.

A. ORIENTACIONES INTERNACIONALES DETERMINANTES PARA EL DESARROLLO DEL COOPERATIVISMO

i. 2025. Año Internacional de las Cooperativas de Naciones Unidas

Uno de los elementos que marcarán el próximo período de gobierno es que la nueva administración comenzará en marzo del año que ha sido declarado por Naciones Unidas como “Año Internacional de las Cooperativas”, siendo la segunda vez que ONU reconoce al movimiento cooperativo con esta distinción.

En esta oportunidad la designación viene acompañada de un conjunto de lineamientos que confirman el papel que los Estados del mundo coinciden en asignarle al cooperativismo, como un sistema social y económico capaz de generar riqueza, pero distribuyéndola. Sus múltiples áreas de actividad, desde la producción a la vivienda, desde la agricultura a la industria y los servicios, hacen de las cooperativas un entramado que, con buenas condiciones en el marco de las políticas

públicas, y en alianza con los gobiernos, puede ser clave de transformaciones históricas en términos de garantizar derechos y profundizar la democracia económica.

Coincidiendo con la conducción uruguaya de la organización regional de la ACI, Cooperativas de las Américas, el marco del Año Internacional de las Cooperativas debe ser la principal referencia para las nuevas generaciones de políticas de promoción y desarrollo del sector en el Uruguay.

Será la oportunidad para que los diferentes entes del Estado con quienes las cooperativas tienen relación, profundicen la estrategia de promoción y desarrollo, y acuerden con éstas los objetivos de impacto que tales políticas deben cumplir.

ii. Informe del secretario general de Naciones Unidas: "Las cooperativas en el desarrollo social." 17 de julio de 2023

En este histórico informe, el SG de ONU, Antonio Guterres concluye con varios lineamientos de gran relevancia para la promoción del sistema cooperativo, como palanca para un efectivo desarrollo sostenible y concreción de los ODS:

"64. Las cooperativas han demostrado ser capaces de promover el desarrollo económico y social de todas las personas, incluidas mujeres, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad y Pueblos Indígenas. Contribuyen a la inclusión social y a la erradicación de la pobreza y el hambre. Muchas han demostrado ser resilientes, especialmente en tiempos de crisis social y económica. Además, fomentan el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, a saber, desarrollo social, desarrollo económico y protección ambiental. Pese a las enormes contribuciones que pueden hacer y al hecho de que los Estados Miembros las consideran aliadas fundamentales para lograr el desarrollo sostenible, las cooperativas siguen teniendo un papel relativamente pequeño en las políticas y prácticas económicas y sociales generales."

"65. Apoyar y reforzar a las cooperativas para convertirlas en empresas pujantes aumentará su capacidad para facilitar el desarrollo sostenible y el bienestar económico y social. Este informe describe el enfoque ecosistémico empresarial como una manera de ayudar a las cooperativas a que desarrollen plenamente su potencial. En este sentido, los Estados Miembros tal vez deseen valorar las siguientes recomendaciones en materia de políticas:

Capítulo 2

Hacia el 2025:
Año Internacional
de las Cooperativas

Propuestas
programáticas
del movimiento
cooperativo
uruguayo
a los partidos
políticos
2024

- a. *Los Gobiernos deberían ayudar a las cooperativas a convertirse en empresas pujantes empleando el enfoque ecosistémico empresarial y seguir defendiendo la importancia de investigar cuál es el ecosistema más favorable a estas empresas en distintos entornos geográficos y sectores sociales y económicos, para así crear una base sólida que permita formular políticas empíricas;*
- b. *Los Gobiernos deberían seguir fortaleciendo sus capacidades para recopilar datos completos e internacionalmente comparables sobre el papel de las empresas cooperativas en el desarrollo social y económico, y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en relación con las metodologías disponibles, como las directrices relativas a las estadísticas sobre las cooperativas, para incluir a estas empresas en las actividades económicas de ámbito nacional;*
- c. *Los Gobiernos deben promover el potencial de las cooperativas, con independencia del nivel de desarrollo del país, integrándolas en los planes nacionales de desarrollo y procesos de presentación de informes sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además de invitarlas a participar en las consultas nacionales sobre políticas sociales y económicas, y destacar las contribuciones a los exámenes nacionales voluntarios enviadas al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible;*
- d. *El sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones nacionales e internacionales que se dedican a cuestiones relacionadas con el cooperativismo han de seguir proporcionando análisis de políticas, apoyo técnico y asistencia con miras a crear la capacidad necesaria para promover el continuo crecimiento de las cooperativas y lograr un desarrollo sostenible.”*

iii. Resolución de Naciones Unidas sobre el rol de la Economía Social y Solidaria para el desarrollo sostenible en el mundo. 18 de abril de 2023¹

En esta histórica resolución, la ONU reconoce de manera expresa el papel estratégico que la economía social y solidaria (ESS) juega para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, destacando su aporte al empleo y el trabajo decente, la prestación de servicios sociales (salud, la educación y la formación profesional), la protección del medio ambiente y el fomento de prácticas económicas

1. ONU; 18 de abril de 2023 - Resolución de la 66ª reunión plenaria de la Asamblea General de la ONU “Promover la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Sostenible”.

sostenibles, así como a *“la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, el acceso a una financiación asequible y el desarrollo económico local, el fortalecimiento de las capacidades productivas de las personas en situaciones vulnerables, la promoción del diálogo social, los derechos laborales y la protección social, así como el crecimiento inclusivo y sostenible, la creación de alianzas y redes a nivel local, nacional, regional e internacional, y la promoción de la gobernanza y la formulación de políticas participativas y de todos los derechos humanos.”*

Reconoce también su contribución al trabajo decente y al desarrollo de economías inclusivas y sostenibles, *“a la promoción de las normas laborales internacionales, incluidos los derechos fundamentales en el trabajo, a la mejora del nivel de vida de todas las personas y a la innovación social, también en el ámbito del reciclaje y el perfeccionamiento profesional.”*

Reconoce la función que, por su arraigo local, pueden desempeñar las entidades de la ESS *“para ofrecer oportunidades de trabajo decente y empoderar a las mujeres, incluidas las mujeres de las zonas rurales, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables, y reconociendo su contribución al desarrollo comunitario y la cohesión social y al fomento de la diversidad, la solidaridad y la protección y el respeto de los conocimientos y las culturas tradicionales, incluidos los de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales.”*

Reconoce su aporte a un crecimiento económico más inclusivo y sostenible *“al buscar un nuevo equilibrio entre la eficiencia económica y la resiliencia social y ambiental que fomenta el dinamismo económico y favorece una transición digital justa y sostenible, la protección social y ambiental y el empoderamiento sociopolítico de las personas en relación con los procesos de toma de decisiones y los recursos.”*

Reconoce que desempeña un rol estratégico *“en la eliminación de la pobreza y catalizar la transformación social, ayudando así a alcanzar el objetivo de no dejar a nadie atrás.”*

Señala la contribución que la ESS juega *“en la promoción de la democracia y la justicia social, en particular mediante la mayor concienciación de los trabajadores de la economía social y solidaria sobre sus derechos humanos y laborales, el desarrollo de asociaciones y alianzas para alcanzar objetivos comunes, la mejora del potencial empresarial y las capacidades empresariales y de gestión, el fortalecimiento de la productividad y la competitividad, y el apoyo a la innovación social y tecnológica y a los modelos empresariales participativos, y la necesidad de facilitar el acceso de las entidades de la economía social y solidaria a los mercados internacionales y a la financiación institucional”.*

Y reconoce también su contribución en el diálogo social y la protección de todos los derechos laborales aportando así a la cohesión general de las sociedades y el buen funcionamiento y la productividad de la economía.

En base a todos estos reconocimientos, las Naciones Unidas resuelven:

- 1.** Alentar 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.
- 2.** Alentar a las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidos los equipos de las Naciones Unidas en los países, a que presten la debida atención a la economía social y solidaria como parte de sus instrumentos de planificación y programación, en particular el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, a fin de apoyar a los Estados, a petición de estos y de conformidad con sus mandatos, en la determinación, formulación, aplicación y evaluación de medidas y marcos políticos coherentes y propicios para el desarrollo de la economía social y solidaria como herramienta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y reconoce a este respecto la labor del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria;
- 3.** Alentar a las instituciones financieras multilaterales, internacionales y regionales y a los bancos de desarrollo a que apoyen la economía social y solidaria, incluso a través de los instrumentos y mecanismos financieros existentes y de otros nuevos que se adapten a todas las etapas de desarrollo;
- 4.** Solicitar al Secretario General que elabore un informe, con los recursos existentes, en colaboración con el Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, acerca de la aplicación de la presente resolución, teniendo en cuenta la contribución de la economía social y solidaria a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de una recuperación inclusiva, resiliente, sostenible y que genere empleo, y decide incluir en el programa provisional de su septuagésimo noveno período de sesiones, bajo el tema titulado “Desarrollo sostenible”, el subtema titulado “Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible”.

iv. Recomendación sobre la economía social y solidaria (ESS) y la innovación social de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Junio 2022

Capítulo 2

Hacia el 2025:
Año Internacional
de las Cooperativas

Propuestas
programáticas
del movimiento
cooperativo
uruguayo
a los partidos
políticos
2024

La recomendación de la OCDE se enfoca en cómo los gobiernos pueden apoyar y promover la ESS y la innovación social para lograr un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Se plantea que la ESS y la innovación social pueden contribuir a la creación de empleos de calidad, el desarrollo de comunidades resilientes, la protección del medio ambiente, la reducción de las desigualdades y la promoción de la cohesión social.

La misma hace una serie de recomendaciones a los gobiernos para apoyar y promover la ESS y la innovación social, entre las que se incluyen:

- *Crear un entorno favorable para la ESS y la innovación social mediante la eliminación de barreras regulatorias y la promoción de políticas que fomenten la participación democrática, la solidaridad y el bien común.*
- *Proporcionar apoyo financiero y técnico a las empresas de la ESS y a los innovadores sociales, especialmente a aquellos que trabajan en sectores desatendidos o con poblaciones desfavorecidas.*
- *Promover la colaboración y la cooperación entre las empresas de la ESS, los innovadores sociales, el sector privado, el sector público y la sociedad civil para abordar los desafíos sociales y ambientales.*
- *Fomentar la educación y la capacitación en habilidades empresariales, digitales y sociales para empoderar a las personas y las comunidades a participar en la ESS y la innovación social.*
- *Medir y evaluar el impacto social y ambiental de la ESS y la innovación social, y utilizar estos datos para informar las políticas públicas y la toma de decisiones empresariales.*

v. Resolución de la OIT relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria. Junio de 2022

Con esta resolución la OIT reconoce el papel crucial de la economía social y solidaria (ESS) en la promoción del trabajo decente y la creación de oportunidades de empleo.

La resolución destaca la capacidad de la ESS para generar empleo, reducir la pobreza y las desigualdades, y promover la cohesión social. También reconoce su contribución a la sostenibilidad ambiental y la resiliencia de las comunidades. La OIT subraya la necesidad de crear un entorno propicio para el desarrollo de la ESS, mediante la adopción de políticas públicas que fomenten su crecimiento y fortalecimiento.

La resolución insta a los Estados miembros de la OIT a adoptar medidas concretas para promover la ESS, como la creación de marcos legales y regulatorios favorables, el apoyo a la creación y el desarrollo de empresas de la ESS, y la promoción de la formación y el asesoramiento técnico. La OIT también destaca la importancia de la participación de las trabajadoras y los trabajadores, las cooperativas y otras organizaciones de la ESS en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional e internacional.

La resolución reconoce que la ESS puede ser un motor de crecimiento económico inclusivo y sostenible, y que su desarrollo puede contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. La OIT insta a los Estados miembros a integrar la ESS en sus políticas nacionales de desarrollo y a colaborar con las organizaciones de la ESS en la implementación de las políticas públicas.

La resolución también destaca la necesidad de promover la igualdad de género en la ESS, y de garantizar la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones y en los procesos de creación de empresas. La OIT subraya la importancia de abordar las desigualdades y las discriminaciones en el ámbito de la ESS, y de promover la diversidad y la inclusión en el sector.

La resolución es una llamada a la acción para los Estados miembros de la OIT, las organizaciones de la ESS y la sociedad civil en su conjunto, para trabajar juntos en la construcción de un futuro más justo y sostenible para todas y todos.

B. LA RECOMENDACIÓN 193 DE LA OIT PARA LA PROMOCIÓN DE LAS COOPERATIVAS COMO MOTOR DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES EN EL URUGUAY

Si bien son varias y de diferente nivel y especificidad las recomendaciones y resoluciones de diversos organismos internacionales convocando a los Gobiernos y otros actores a la identificación y promoción de las cooperativas como un factor clave para el desarrollo, y en especial para un desarrollo sostenible, es quizás la Recomendación 193 de la OIT de 2002, la que mayor efecto haya causado hasta la fecha en lo que hace las políticas públicas para el cooperativismo en el Uruguay.

El valor intrínseco de esa Recomendación justifica que sea puesta nuevamente entre los componentes centrales para la valoración y formulación de las futuras políticas públicas para el sector.

La Recomendación 193 de OIT fue la que por primera vez adoptó al derecho internacional el marco ético de las organizaciones cooperativas en el mundo, incluyendo en la misma, la definición de identidad, así como los valores y principios del cooperativismo internacional agrupado en la ACI. De esta forma, también la legislación uruguaya en 2008, con la Ley 18.407 incorpora tales definiciones a la legislación nacional.

Junto a estos aspectos identitarios, no menores para Uruguay, en la medida que hasta entonces su normativa era dispersa e inconexa, la Recomendación 193 de OIT introduce una variedad de recomendaciones de políticas que hasta hoy son fuente de referencia.

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, de las que destacamos para esta oportunidad, en vista de ser algunas de las iniciativas de políticas que en Uruguay aún deben profundizarse, las siguientes:

“Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas que faciliten el acceso de las cooperativas al financiamiento de sus inversiones y al crédito. Estas medidas deberían, en particular:

- a.** permitir el acceso a préstamos y otros medios de financiamiento;
- b.** simplificar los procedimientos administrativos, mejorar el nivel de los activos cooperativos y reducir el costo de las operaciones de préstamo;
- c.** facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros, y
- d.** *incluir disposiciones especiales para los grupos desfavorecidos.”* (Cap.III.12)

“Con miras a la promoción del movimiento cooperativo, los gobiernos deberían fomentar condiciones que favorezcan el desarrollo de vínculos técnicos, comerciales y financieros entre todas las formas de cooperativas, con el objeto de facilitar el intercambio de experiencias y la participación en riesgos y beneficios”. (Cap.III.13)

Finalmente, para cerrar este capítulo, retomar lo que la Rec. 193 señala en su Cap.II.7.2:

“Las cooperativas deben beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y de organización social. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas de apoyo podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público.”

3

VALORACIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL DESARROLLO
COOPERATIVO

A. CONSIDERACIONES HISTÓRICAS

Las políticas públicas para el sector cooperativo en Uruguay han tenido un importante impulso a partir de 2008, con la creación del INACOOOP. Junto a esto se destaca el enorme impacto de la Ley Nacional de Vivienda y el compromiso del financiamiento al sector de cooperativas de vivienda que en casi 20 años se ha multiplicado por cinco. En gran parte son las nuevas políticas públicas para la promoción y desarrollo cooperativo las que explican el crecimiento del sector que pasa de 844 cooperativas en 1989 a las más de 3.700 cooperativas en la actualidad.

Es por todos reconocido que, hasta la aprobación de la Ley Marco del Cooperativismo, Ley 18.407 (2008), la legislación cooperativa uruguaya era parcial, inconexa, e incluso incongruente. Resultaba de un proceso legislativo espasmódico, no sistemático, que respondía a situaciones específicas para cada Clase Cooperativa.

Por otra parte, la institucionalidad pública para el sector cuando existió, había sido extremadamente débil, atomizada, carente de perspectiva global y de recursos. Durante la mayor parte de la historia cooperativa no hubo instrumentos de política de promoción activos.

El cooperativismo uruguayo entendió con claridad que su crecimiento y desarrollo pasaba por cambiar este estado de cosas, y fue así que comenzó el largo proceso de discusión, primero interno y luego a nivel legislativo, para la consagración de un marco legal unificado, que fuera aprobado por unanimidad de los partidos políticos.

Este acuerdo es tan relevante que la Ley 18.407 en su Art. 2º declara a las cooperativas: *“de interés general e instrumentos eficaces para contribuir al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza.”* Agrega en el siguiente párrafo que: *“el Estado garantizará y promoverá la constitución, el libre desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las cooperativas, en todas sus expresiones económicas y sociales.”*

Para llevar adelante esta tarea la Ley 18.407 crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) como organismo coordinador de la política de promoción y el principal interlocutor público con el movimiento.

Las cuatro administraciones de gobierno que se han sucedido desde la creación del INACOOOP, no sólo han reafirmado el papel del Instituto, sino que lo han ido fortaleciendo en términos de estructura y relevancia institucional. Como lo han señalado dirigentes de diferentes expresiones partidarias, la política pública a través del INACOOOP se ha consolidado como una **Política de Estado**.

Tras la consagración de la Ley y la puesta en marcha del Instituto, también fueron agregándose nuevas herramientas, que como en el caso de INACOOOP, fueron involucrando en mayor o menor medida al propio movimiento en la cogestión de la política pública. En este sentido se debe señalar la modificación de la integración del INEFOP en 2011 (Ley 18.996) dando lugar en su directorio a las organizaciones de la Economía Social, a través de CUDECOOP como expresión más representativa; y la integración de la Junta Directiva del FONDES-INACOOOP en 2015 (Ley 19.337).

Esta evolución, y el creciente compromiso y responsabilidad del movimiento cooperativo en la cogestión de las políticas públicas ha dado lugar a numerosas iniciativas específicas, que apoyan la consecución de los objetivos de desarrollo del cooperativismo uruguayo. A los instrumentos propios del INACOOOP se han ido sumando herramientas compartidas como el PROCOOP (junto al INEFOP); INCUBACOOOP (junto al MIEM y a la propia CUDECOOP); el SICOOP (junto a CUDECOOP); y múltiples acuerdos con diversos ministerios y entes estatales. Podemos hablar de la constitución de un verdadero Sistema Cooperativo, compuesto por las organizaciones de base, la estructura gremial del movimiento cooperativo, y un sistema público especializado en el sector.

Todos estos avances, sin embargo, no deben hacernos perder de vista algunas de las debilidades que siguen existiendo en el sector, y la necesidad de mejorar o incluso innovar en nuevas políticas públicas que permitan consolidar y proyectar hacia el futuro el desarrollo del cooperativismo nacional.

B. CONSIDERACIONES PRESENTES

Es importante tener presente que la “política pública” refiere no sólo a las normas y mecanismos de apoyo al desarrollo cooperativo, sino que también incluyen las dimensiones del contralor y del registro.

Una Política de Estado para las cooperativas requiere de visualizar cada una de las dimensiones que desde el Estado se abordan y facilitan o complejizan la actividad y el desarrollo de las mismas.

La integralidad y coherencia de la Política Pública para las cooperativas es uno de los mayores desafíos que aún quedan pendientes, en vista de la diversidad institucional de la que dependen el sistema de registro, contralor y fomento, atados cada uno a un Ministerio diferente,

sin mencionar las especificidades que suman algunas Clases Cooperativas en particular.

i. Sobre el registro de las cooperativas

Con la Ley 18.407 y las modificaciones establecidas por la Ley 19.191 (2013) y el Decreto 183 de 2018, se unifican y se definen roles y procedimientos para el registro de las cooperativas, creándose la Sección Registro Nacional de Cooperativas dentro del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Sin embargo, con la creación de otras formas empresariales como las SAS, queda en evidencia la diferencia en el tratamiento de los registros de las cooperativas frente a otros modelos organizativos, empezando a evidenciarse como un freno competitivo para el desarrollo del sector, ya que los plazos para el registro o modificaciones en unos y otros es claramente desfavorable para las cooperativas.

ii. Sobre el contralor de las cooperativas

Algo similar ocurre en el caso del contralor, que por la Ley 18.407 y sus posteriores modificaciones queda fundamentalmente asignada a la Sección de Cooperativas de la Auditoría Interna de la Nación (AIN), con casos especiales para las cooperativas de vivienda, las cooperativas sociales, y las cooperativas de ahorro y crédito con actividad de intermediación financiera.

La pretensión de unificar la tarea de contralor cooperativo en la AIN ha ido variando, en la medida de la cercanía de algunas Clases Cooperativas a organismos específicos como la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) o al creciente papel del Banco Central del Uruguay (BCU) para las cooperativas de ahorro y crédito en general. La multiplicidad de actores y la duplicación de información requerida es un tema clave a abordar.

Este nuevo escenario se suma a las dificultades de AIN de establecer criterios más flexibles de control de acuerdo al tamaño empresarial de las cooperativas y a sus riesgos asociados, siendo la obtención y el mantenimiento del Certificado de Regularidad una gestión que sigue percibiéndose problemática para muchas cooperativas.

La nueva normativa del BCU, que incorpora a las cooperativas de ahorro y crédito por capitalización como Entidades Otorgantes de Crédito es otro paso más en la superposición de organismos de control, aumentando los costos para las entidades, en el marco de una política sectorial que sigue sin tener en cuenta la identidad cooperativa, generando inequidades que en última instancia limitan la posibilidad de que Uruguay cuente con un potente sistema financiero solidario.

iii. Sobre las políticas de promoción y desarrollo cooperativo

Aunque en gran medida la mayor parte de las políticas que había ido generando el INACOOOP y algunos otros organismos del Estado se han mantenido, es importante señalar que ha existido un cierto retroceso en términos presupuestales y aún en términos de consolidación institucional.

Mientras que los aportes del propio movimiento al INACOOOP han ido aumentando en forma sucesiva, el presupuesto de Rentas Generales fue afectado en un 15% y además fue pesificado, lo que redundó en una consecutiva reducción de recursos anuales por esta vía.

Si analizamos la expansión del crecimiento cooperativo en el último período, se evidencia una importante atenuación en el número de nuevas cooperativas, fundamentalmente por la menor cantidad de cooperativas de vivienda generadas, probablemente por un primer año de gobierno donde la política para el sector se paralizó, y una reactivación de la misma muy enlentecida y con menor presupuesto absoluto para la modalidad.

Por otra parte, hay clases cooperativas para las que se ha carecido de una política sectorial específica, particularmente para el sector de ahorro y crédito, cuyo retroceso en las últimas dos décadas es enormemente preocupante.

Siguiendo las 9 ideas fuerza que se habían priorizado como marco programático para el período de administración que culmina su ciclo, se pueden visualizar y valorar la mayor parte de las políticas públicas de promoción para el cooperativismo nacional.

Comprensión global del Cooperativismo y la Economía Social, y reconocimiento a su especificidad

En general, no ha habido grandes avances respecto a las aspiraciones que sobre este eje tiene el movimiento cooperativo. Aún sigue siendo escasa la comprensión de las particularidades del cooperativismo y la economía social, y la enorme posibilidad de ser un aliado estratégico del Estado en numerosos campos (democratización del acceso al crédito, disminución del poder de mercado de grupos monopolistas, ampliación de acceso a derechos de mayor parte de la ciudadanía, entre otros).

Este desconocimiento, en particular de actores de gobierno, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, y aún a nivel del Poder Judicial, generan permanentes fisuras del cuerpo doctrinario del derecho cooperativo nacional. Se hace urgente un plan de largo plazo de formación de funcionarios públicos y de actores de gobierno.

A nivel legislativo no ha habido grandes novedades. Las mejoras en el marco normativo específico han sido escasas. Respecto a la Ley General, en el Legislativo han quedado postergados temas relevantes como son la propuesta sobre Compras Públicas, la mejora del capítulo de Cooperativas Sociales, entre otras.

Con respecto a la Ley del FONDES, si bien por una parte se lograron modificaciones que facilitan flexibilizar algunas iniciativas y ampliar los topes por proyecto, también se incorporó en la LUC la modificación de los destinatarios originales de este fondo, ampliándose la competencia por recursos con otras instituciones.

En relación a la legislación sobre Economía Social, aunque fuera aprobada a fines del 2019, sus avances han sido reducidos. Su falta de reglamentación abriría la posibilidad de revisar algunos aspectos débiles en la norma.

Sí se logró la baja de interés al 2%, de los créditos de la ANV, a las cooperativas de vivienda, aunque como ya fuera señalado, el sistema estuvo prácticamente parado durante el primer año de la presente administración y se redujo el volumen de financiamiento efectivo para el sistema.

También se logró la exoneración de IVA de las cooperativas de trabajo asociado que operan en el marco del sistema de cuidados, particularmente en el sector de asistentes personales, dejándolas en igual condiciones que las cooperativas sociales, lo que supone un importante antecedente.

En el transcurso de la legislatura se presentaron múltiples iniciativas, desde varios sectores políticos, con grave potencial afectación al

sector cooperativo, al no distinguir la especificidad de nuestras organizaciones, tal como fueron los proyectos referidos a la situación de personas con deudas crediticias.

Por otra parte, como ya fuera reseñado, el BCU sigue generando normativas genéricas que impactan de manera inequitativa al sector cooperativo.

En INEFOP se afectó el reconocimiento específico al sector, con propuestas que luego lograron ser parcial o totalmente revertidas, como lo fueron la exclusión inicial de la herramienta del Literal Ñ, y en particular el PROCOP, que estuvo durante casi todo el período sujeto a un esquema anual y concursable, lo que claramente fue una pérdida de reconocimiento institucional a este instrumento interinstitucional ejemplar.

En términos generales hubo una reducción de recursos por parte de todos los principales organismos públicos que apoyan el sector, a excepción de los convenios de INACOOOP para la contratación de servicios entre entidades públicas y el INACOOOP.

Profundizar la responsabilidad en el diseño y gestión de la política pública

En primer lugar, debe señalarse con preocupación la perspectiva que ha señalado la AIN sobre la participación de los representantes del movimiento en las comisiones de seguimiento de proyectos y programas de los institutos públicos, y en particular en el INACOOOP. Esta perspectiva, ajena a la visión que claramente expresa la Ley 18.407, puede generar dificultades para la efectiva participación de la representación cooperativa en el gobierno y gestión de los organismos en los que ha sido incorporado.

Por otra parte, no se lograron avances en términos de la mejora en el formato de representación en INEFOP a través de la asignación del voto, ni el reconocimiento explícito del Sector de Economía Social en el Consejo Superior de Trabajo.

Aunque en INACOOOP se han mantenido la mayor parte de los programas de apoyo al sector, ha habido menor participación del movimiento en la definición de la estrategia del Instituto.

La desconcentración de servicios del INACOOOP en el Interior tampoco se ha adecuado a una estrategia compartida con el movimiento, más allá del apoyo por parte del mismo para la creación y desarrollo de las Mesas Intercooperativas Departamentales con CUDECOOP.

Capítulo 3

Valoración de las políticas públicas para el desarrollo cooperativo

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

Finalmente, es necesario reactivar un organismo clave del INACOOOP previsto en la Ley 18.407, el Consejo Consultivo, cuyo funcionamiento deberá garantizar al menos dos citaciones anuales para el cumplimiento de su rol.

Políticas públicas coordinadas y presencia en gabinete ministerial

La coordinación de políticas implica un rango institucional del que el INACOOOP carece, quedando en manos del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, poder llevar planteos a nivel de sus homólogos en el Gabinete Nacional.

De esta forma sigue sin poder aprovecharse plenamente la potestad del INACOOOP como entidad de referencia para el direccionamiento del conjunto de las políticas públicas para el sector, así como su rol preceptivo a la hora de legislarse en forma específica o con impacto concreto en alguna de sus clases.

Contrario al planteo realizado por el movimiento, se redujeron los espacios de coordinación de políticas. Esto debilitó el grado de interlocución conjunta del cooperativismo con ámbitos de gobierno que necesariamente deben estar coordinados.

Las coordinaciones se realizaron de manera puntual (por ejemplo, para la firma de algunos convenios con entes públicos) o asumiendo el INACOOOP tareas que antes se desarrollaban en otros organismos, particularmente muchos programas del MIDES para el sector, pero con un presupuesto significativamente menor.

En algunos casos la falta de voluntad de coordinación fue muy evidente, como con la ANV para la política sectorial para el cooperativismo de vivienda.

Por otra parte, ha sido evidente la falta de experiencia y conocimiento previo de algunos de los referentes del Poder Ejecutivo asignados a la dirección de organismos estratégicos para el sector cooperativo.

Acto cooperativo

Aunque el Acto Cooperativo está claramente definido en la Ley 18.407 y es la médula del derecho cooperativo, su tratamiento en términos prácticos no tiene diferenciación respecto a los actos de comercio, especialmente en la relación entre las cooperativas y sus asociados, o entre cooperativas entre sí.

Las excepciones son: en el plano laboral en las cooperativas de trabajo y sociales, donde el acto cooperativo da cuenta de la relación asociativa de sus miembros asociados, distinguiéndola de las relaciones de trabajo dependiente; y en las cooperativas de vivienda donde el acto cooperativo se constituye en el derecho de uso y goce asignado a los socios.

Desarrollo cooperativo con perspectiva de género y juventud

Aunque se considera insuficiente, el INACOOOP desarrolló una propuesta para la transversalización de la Ley 18.407 desde la perspectiva de Género. Sin embargo, la Comisión Especial de Cooperativismo no ha avanzado sobre la misma.

Hay necesidad de profundizar herramientas que favorezcan la iniciativa cooperativa de las mujeres y de sectores sociales más vulnerables, así como mecanismos que promuevan una convivencia cooperativa libre de violencia.

En relación a la normativa sobre co-titularidad en vivienda, se considera necesario el cambio de la Ley, ya que la norma, aunque inspirada por una problemática legítima, ha generado más inconvenientes que soluciones, y no sería posible mejorarla desde la reglamentación.

Tampoco se han generado nuevos estímulos específicos para el involucramiento más activo de los jóvenes, más allá de los previamente existentes en las áreas de incubación, formación y algún financiamiento específico. En este sentido se debe profundizar la apuesta para el desarrollo de nuevas cooperativas de jóvenes.

Identificación de tendencias para la promoción cooperativa

Contrario a los intereses del movimiento, la reducción del financiamiento de INCUBACOOOP, la falta de avances en la identificación de mecanismos de fortalecimiento del sector de ahorro y crédito, las contradicciones en las orientaciones respecto al futuro de las cooperativas sociales al inicio de la gestión, la disminución del financiamiento a los proyectos cooperativos de vivienda ha llevado a un enlentecimiento de la expansión del sector.

La actual administración del INACOOOP había priorizado un trabajo de consolidación de las cooperativas, más que su multiplicación, sin embargo, no están claras las dimensiones que habrían de ser analizadas para poder hacer una valoración objetiva sobre estas metas.

Capítulo 3

Valoración de las políticas públicas para el desarrollo cooperativo

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

Por otra parte, se han ampliado los servicios de INACOOOP en el Interior, aumentando el número de referentes territoriales contratados, aunque con debilidades para enfrentar las numerosas responsabilidades asumidas a través de los múltiples convenios firmados por el Instituto.

Existe un escaso análisis prospectivo por parte del Instituto, lo que dificulta la generación de políticas en algunos de los sectores más rezagados en términos relativos a su potencial.

Entre otros aspectos que habría que profundizar se encuentran los apoyos para el necesario acompañamiento técnico de algunas cooperativas de menor porte, al establecer sus planes de negocio, proyectos de inversión, o procesos de reconversión.

Se lograron avances en el apoyo público a las salidas al exterior de cooperativas que desarrollan actividad comercial a nivel internacional, así como el financiamiento FONDES a proyectos de mayor escala y mayor capacidad competitiva.

Se generaron fondos específicos del FRECOOP para el financiamiento de sectores específicos de actividad a nivel agropecuario, lo que ha permitido mejorar la performance de cooperativas agrarias en algunos negocios.

En el área educativa y de capacitación, ya se ha hecho referencia a los vaivenes que ha sufrido el PROCOOP, y aunque se ha logrado mantener a pesar de todo, evidencia una reducción importante de los recursos asignados.

La formación de formadores de la educación formal, así como la capacitación de funcionarios públicos, o el apoyo a proyectos cooperativos involucrados con el sistema educativo se ha mantenido sin grandes avances, a una escala bastante acotada para poder significar un impacto en el sistema educativo general.

Intercooperación y compras públicas

En relación al fomento de la intercooperación ha habido un escaso avance en términos de herramientas específicas de promoción.

El sistema de intercooperación, SICOOP, aunque sigue contando con apoyos de INACOOOP, no ha sido valorado a cabalidad y hay una magra apuesta a su expansión y desarrollo.

A nivel de compras públicas hubo un importante retroceso, especialmente en algunos convenios que garantizaban la provisión de alimentos a algunos entes y organismos.

El fomento a las compras públicas ha estado fundamentalmente limitado a convenios de provisión de servicios por cooperativas sociales y algunas de trabajo.

A nivel legislativo la propuesta de promoción de compras públicas cooperativas no ha seguido su trámite, tras haber sido aprobada por la comisión especial de cooperativismo.

Aún considerando prioritario aprobar la propuesta sobre compras públicas ya avanzada en el Legislativo, en el recuadro abajo se incluye una serie de sugerencias para su perfeccionamiento futuro a partir del ajuste del articulado del TOCAF.

PROYECTO DE REDACCIÓN

Modificación y agregado (señalado con subrayado) del artículo 43 de la Ley 18.362 – artículo 59 del TOCAF (redacción 2021), que implica la incorporación de las cooperativas en el Programa de Contratación Pública para el desarrollo:

Art. 59º.- Créase el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, en cuyo marco podrán emplearse regímenes y procedimientos de contratación especiales, adecuados a los objetivos de desarrollar proveedores nacionales, en particular cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños productores agropecuarios y de estimular el desarrollo científico-tecnológico y la innovación.

En cada ejercicio, hasta un 20% (veinte por ciento) del monto total de las contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas, realizadas en el ejercicio anterior por los organismos mencionados en el artículo 451 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987 (por los organismos mencionados en el artículo 2º del presente Texto Ordenado - texto TOCAF), y los organismos paraestatales, serán realizadas según los términos establecidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, de los cuales un 10 % (diez por ciento) será reservado para las cooperativas. Asimismo, las adquisiciones y contrataciones realizadas bajo este programa por un organismo particular, no podrán superar el 20% (veinte por ciento) del total de adquisiciones y contrataciones realizadas por ese mismo organismo en cada ejercicio.

En el marco del programa podrán emplearse, entre otros instrumentos, márgenes de preferencia en el precio y mecanismos de reserva de mercado, en favor de productores y proveedores nacionales. En caso de aplicarse un margen de preferencia, éste podrá ser de hasta dos veces el correspondiente previsto en el artículo 499 de la Ley Nº 15.903, de 10 de noviembre de 1987, en la redac-

Capítulo 3

Valoración de las políticas públicas para el desarrollo cooperativo

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

ción dada por el artículo 41 de la presente ley (artículo 58 del presente Texto Ordenado). En caso de recurrirse a reservas de mercado a productores o proveedores nacionales, las contrataciones y adquisiciones realizadas bajo este mecanismo no podrán superar el 10% (diez por ciento) del total de contrataciones y adquisiciones realizadas por un mismo organismo en cada ejercicio.

En todos los casos se exigirán a productores y proveedores nacionales las contrapartidas que contribuyan a la sustentabilidad en el mediano plazo de las actividades estimuladas.

Los márgenes de preferencia previstos en el artículo 499 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, en la redacción dada por el artículo 41 de la presente ley (artículo 58 del presente Texto Ordenado), no serán aplicables en las contrataciones y adquisiciones realizadas según los términos establecidos en el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo.

*Los arts. 43 y 44 de la Ley 18.362, fueron reglamentados por el Decreto 15/020, creándose el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de la Industria Textil y de la Vestimenta; donde se establece una reserva de mercado para cooperativas sociales.

** Cada año el Poder Ejecutivo aprueba mediante Decreto los montos máximos en los cuales procede aplicar el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo. En la página web de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado se encuentran publicados los montos correspondientes al período vigente.

Información pública del sector

En este caso debe señalarse el esfuerzo desarrollado por INACOOB sobre la posibilidad de construir estadísticas nacionales, y el acuerdo con CEPAL que se ha concretado para ello, más allá que aún este proceso no ha culminado. La falta de un ámbito de coordinación de políticas no contribuye a acelerar este tema.

Es importante la tarea de registro del INACOOB, pero sigue pendiente el problema de compartir información entre los diversos organismos públicos, lo que deriva en aumentos considerables en los costos operativos de muchas cooperativas. A modo de ejemplo se comenta lo que ocurre en el sector ahorro y crédito donde una misma información debe presentarse en formatos distintos a tres instituciones públicas (INACOOB, AIN y BCU).

Deben reconocerse por otra parte, los valiosos informes respecto a la situación del trabajo cooperativo, en los que coordinaron acciones el INACOOOP y el MTSS.

Adecuación y simplificación del sistema de seguimiento y control

Esta dimensión sigue siendo un tema de gran preocupación para el movimiento, que no ha visto plasmado una estrategia clara que permita simplificar los requisitos, especialmente para las cooperativas pequeñas.

También desde la perspectiva de la información para la supervisión se hace necesario un mayor esfuerzo de coordinación e intercambio de la información que remiten las cooperativas para evitar multiplicar esfuerzos.

Debe destacarse sin embargo la adecuación normativa generada para las asambleas no presenciales o híbridas, a partir de la crisis de pandemia.

Capítulo 3

Valoración de las políticas públicas para el desarrollo cooperativo

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

4

PROPUESTAS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA EL DESARROLLO
GENERAL DEL SISTEMA
COOPERATIVO

A continuación, se presentan las medidas más concretas para el desarrollo del cooperativismo uruguayo, desde una visión general y sistémica, es decir que considera las clases cooperativas, los marcos legales y la institucionalidad pública asociada; así como desde la perspectiva por objetivos y lineamientos específicos para lograr mejoras

A. MIRADA ESTRATÉGICA Y SISTÉMICA DEL DESARROLLO COOPERATIVO

Tal como ha sido reconocido por diversos organismos internacionales y está previsto en nuestra propia legislación, el impulso al cooperativismo es un factor fundamental para consolidar un modelo de desarrollo de país sostenible.

Sea por la provisión de trabajo y de ingresos, por la provisión de servicios, o vía la construcción de independencia de otros actores en las diversas cadenas de valor en las que se encuentran insertas, las cooperativas son un factor profundamente democratizador.

Su impacto en el Uruguay es innegable, pero el potencial transformador, si se hiciera una mayor apuesta por su desarrollo es aún más importante. Para ello se requiere fundamentalmente una mayor participación económica de las cooperativas, en particular en algunas áreas de actividad que resultan social y económicamente estratégicas, y profundizar los canales de intercambio para consolidar un entramado intercooperativo que evite que la riqueza cooperativa se derive fuera del sistema. También se requiere de una institucionalidad pública alineada con estos objetivos estratégicos, capaz de reconocer la identidad específica de estas organizaciones y el papel a cumplir en el conjunto del sistema económico nacional. Por último, es necesario evitar que los sistemas de registro y contralor se vuelvan frenos a la capacidad de emprender cooperativamente y aliente a los colectivos a usar otros modelos.

i. Una política pública más coordinada

Un aspecto clave para el éxito de la ampliación y consolidación del sector cooperativo es darles mayor integralidad y coordinación a las políticas públicas.

Aunque hay coincidencias respecto al papel de las políticas públicas de promoción cooperativa como Política de Estado en nuestro país, hay enorme dificultad para que esta política sea reconocida y participada por diversos organismos del Estado.

Reconociendo e intentando reforzar el papel asignado por Ley al INACCOOP, desde el movimiento se sigue considerando esencial un espacio reservado para el tratamiento de la agenda cooperativa y de la economía social al máximo nivel de Gobierno, en la órbita del Gabinete de Ministros. Como fuera planteado en anteriores ocasiones nuestra propuesta es determinar un Gabinete Sectorial de la Economía Social, que integre al INACCOOP como secretaría, así como a los Ministerios más involucrados con el sector.

También se considera necesario profundizar la participación de las cooperativas en algunos ámbitos institucionales y de las políticas públicas. En primer lugar, debe quedar claro para la AIN que la co-gestión del movimiento, particularmente en el INACCOOP, representa la posibilidad de activo involucramiento no sólo en su directorio, sino en las diversas comisiones definidas por este para el seguimiento de convenios, programas, proyectos, alianzas, y demás lineamientos de trabajo acordados. Co-gestión entendida como gobierno compartido, para el diseño, la ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas desde allí generadas.

Es necesario profundizar el papel adquirido en representación de la Economía Social en algunos organismos donde aún se evidencian inequidades. En particular reafirmamos nuestro derecho a voto en el directorio de INEFOP, y la participación en el Consejo Superior Tripartito en la órbita del MTSS.

También reiteramos nuestra voluntad de ser integrados como lo han sido otros actores sociales en el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT).

Vista la especificidad cooperativa, es relevante reforzar (y crear donde aún no existen) unidades especializadas en cooperativas (o en general en economía social) en los diferentes Ministerios que cuentan con responsabilidades o relacionamiento específico con el sector. El INACCOOP debe ser la entidad responsable de la interconexión de estos equipos y promover su formación, unificando los criterios para el estímulo y el desarrollo del cooperativismo en todos los ámbitos de actividad.

Recordar que la Ley 18.407 le concede al INACCOOP las siguientes responsabilidades:

“... El INACCOOP 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 – de la Ley 18.407).

Si bien algunos Ministerios cuentan con unidades especializadas o al menos equipos designados específicamente para esta interlocución: MVOT/ANV; MEF/AIN; MEC/DGR; MIDES; MIEM; MGAP; INC; existen varios otros donde esta especialización funcional no existe o se encuentra muy debilitada: MEF/BCU; BROU; MEC/ANEP; MTOP; MA)

Sin este reconocimiento a nivel institucional y la preparación específica de sus equipos de trabajo, la posibilidad de generar algunas políticas de promoción y desarrollo con gran impacto seguramente se verán frustradas. En este sentido se pueden señalar la posibilidad de ampliar la acción cooperativa en el sector financiero; la posibilidad de incluir efectivamente a lo largo de la planificación curricular, los valores y prácticas del cooperativismo; o el desarrollo de nuevos campos de innovación cooperativa.

Para esta tarea junto a cada organismo específico, junto al rol de INACCOOP será importante el involucramiento de la Escuela Nacional de Administración Pública (antes Oficina de Servicio Civil) así como de la Academia.

ii. 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. a) Todas las Clases Cooperativas cuentan con el Acto Cooperativo como una centralidad de su identidad organizacional, sin distinción;
- b. 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 contar con un tratamiento diferencial del IVA, de manera de distinguir las operaciones de comercio de los actos cooperativos;
- c. c) La distribución de excedentes al final del ejercicio, en todas las Clases Cooperativas, es un Acto Cooperativo, por lo tanto, en todos los casos debe encontrarse exonerada del pago de IRPF.

iii. Mayor participación económica de las Cooperativas

Generar condiciones para una mayor participación económica de las cooperativas desde las políticas públicas abarca instrumentos generales y propuestas específicas por sector. En este capítulo se enfatizará en aquellas herramientas de políticas públicas que pueden contribuir a un crecimiento y consolidación económica general del sistema. Las

iniciativas específicas por Clase Cooperativa se presentarán en un capítulo específico al final del presente documento.

Si se analiza la participación económica de las diferentes Clases Cooperativas, y a su interior, su presencia relativa en las diferentes áreas de actividad y cadenas de valor, se observará una gran heterogeneidad.

El paradigma de participación económica en su propia cadena de valor, es el que nos muestra el cooperativismo en el sector lácteo, con un jugador predominante como CONAPROLE, concentrando más del 80% de la leche remitida a planta para industrialización, y siendo la empresa privada de capital nacional que encabeza la lista de exportadores.

También es destacable el papel del cooperativismo de vivienda con más de 50 mil familias participando de sus propuestas habitacionales.

Por otra parte, aunque importante en el número de asociados, es particularmente débil la participación cooperativa en los extremos del circuito económico, sea el financiamiento como el consumo. Las cooperativas de ahorro y crédito en Uruguay ocupan menos del 1% del mercado de crédito y las cooperativas de consumo por su parte bastante menos del 1% del sector de comercio minorista.

En un país que se encuentra con dificultades de desarrollo de herramientas de crédito accesibles a la población y a las PYMES (y con graves problemas de exclusión financiera, sobreendeudamiento familiar, y crecientes problemas de informalidad) no contar con un sector cooperativo financiero fuerte es un absurdo. Consolidar un sector financiero de capital nacional y de propiedad y gestión democrática puede ser un gran mecanismo de atención a las problemáticas señaladas. Entendemos que el Estado, y todos los organismos asociados de una u otra forma al sector (MEF, BCU, AIN, BROU, FONDES) deberían acordar una política específica con esta orientación. Consolidar un tercer sector, sin fines de lucro, pero no estatal, en el ámbito financiero requerirá, especializar en cooperativismo a las unidades en los organismos implicados; generar ajustes a las actuales regulaciones que homogenizan los actores del sistema financiero, adecuando las normas relacionadas al sector cooperativo, sus fines y capacidades. También implica asumir la necesidad del financiamiento público del sector, integrando esfuerzos del BROU y el FONDES bajo el liderazgo del INACOOOP. Así mismo, deben revisarse las restricciones respecto al pequeño ahorro, así como al uso limitado de instrumentos de financiamiento previstos en la Ley 18.407. En particular deben apoyarse con fuerza las iniciativas de integración, innovación y construcción de escala en el sector, así como un eventual Banco Cooperativo. Hoy existe una enorme experiencia internacional para el desarrollo sostenible de este sector que debe ser conocido y adaptado al Uruguay.

En el otro extremo, Uruguay se encuentra entre los países más caros del continente, siendo enorme el poder de mercado de algunos pocos grupos económicos, y su capacidad de fijar precios, afectando las posibilidades de consumo de las familias. Esta ha sido la razón histórica de las cooperativas de consumo, sin embargo, las debilidades internas y la falta de una política explícita hacia el sector han hecho retroceder su participación a niveles mínimos históricos. Aunque el SICOOP es un instrumento válido para revertir algunas de las debilidades del sector, y contribuir además al desarrollo de una trama económica cooperativa más fuerte, la apuesta pública de recursos debe profundizarse, incluso colaborando en la captación de financiamiento externo para su desarrollo. También en este caso se deben profundizar las herramientas de apoyo financiero asociadas a procesos de intercooperación, innovación y construcción de escala, incluyendo el comercio exterior.

Respecto a la construcción de viviendas, el volumen de exoneraciones que han capitalizado las empresas constructoras privadas en el marco de la Ley de Vivienda Promovida, cuyo motor ha sido el capital especulativo, debe hacer reflexionar a las autoridades respecto al objetivo central de la política que es hacer accesible una vivienda digna a los ciudadanos con mayores dificultades. Para ello es necesario asumir el papel inigualable en términos competitivos de la construcción cooperativa, que además garantiza la sostenibilidad urbana y la mejora del hábitat en nuestras ciudades. Es necesario retomar el dinamismo de la política de vivienda cooperativa, mejorando tanto el financiamiento como los mecanismos de gestión de los programas, y en particular garantizar un instrumento que asegure el financiamiento a largo plazo del Fondo Nacional de Vivienda.

Para las cooperativas de trabajo asociado, así como para las agrarias, la diversidad sectorial es alta, presentes en más de 100 subsectores de actividad distintos. En general, siguen existiendo limitaciones para el acceso a capital de giro y para inversiones de cierto porte. No se han incluido ventajas específicas para el uso por parte de las cooperativas de la Ley de Inversiones.

Un aspecto clave para potenciar el desarrollo de estas cooperativas en sus primeras etapas, así como para lograr sostenibilidad de mediano y largo plazo, es avanzar en la normativa sobre compras públicas cooperativas a estudio del Legislativo.

Por otra parte, también es necesario mejorar el acceso al apoyo técnico de las cooperativas más pequeñas. Los actuales programas de política pública no abordan específicamente este último desafío, ya que el PROCOP sólo lo considera de manera parcial. El FONDES por su parte está habilitado por Ley para generar instrumentos de este tipo, pero tampoco los ha desarrollado.

Los esfuerzos por desarrollar una mirada prospectiva para el desarrollo cooperativo se han limitado a la experiencia de INCUBACOOOP, cuyo presupuesto por cierto ha ido decayendo gradualmente. Es necesario profundizar el análisis de oportunidades por sectores, junto con el movimiento y los organismos públicos específicos correspondientes.

iv. Territorios, Género y Generaciones

El conjunto de la política pública para la promoción de las cooperativas debe reunir de manera transversal al menos tres dimensiones fundamentales: la perspectiva de Género, de Generaciones y Territorial. Esto es fundamental para que la política resulte efectivamente equitativa.

Se proponen los siguientes elementos:

- a.** Incorporar la perspectiva de género y generaciones en los procesos formativos cooperativos, tanto desde las políticas de promoción gubernamentales como desde las que genere el propio movimiento.
- b.** 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. Seguir trabajando en la integración de la Comisión de Género en las cooperativas en las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias y la asignación de recursos para la promoción de la igualdad de género. Incorporar un lenguaje género sensitivo en los marcos legales y sus reglamentos adyacentes.
- c.** Establecer mecanismos que garanticen la autonomía económica de las mujeres. En este marco, promover mecanismos que garanticen la participación, el acceso y facilidades en la generación de emprendimientos cooperativos liderados por mujeres.
- d.** Reforzar en el apoyo institucional sobre las situaciones de acoso y violencia basada en género, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Uruguayo. Promover políticas específicas para el tratamiento del tema en las cooperativas.
- e.** Revisar la normativa sobre cotitularidad de los cónyuges o concubinos asociados a cooperativas donde el emprendimiento cooperativo tenga directa relación con la habitación familiar, particularmente en los casos de vivienda, garantizando la permanencia en la vivienda de las personas víctimas de violencia.

- f. Revalorizar las tareas de cuidados en términos remunerados y no remunerados. Fortalecer a las cooperativas que brindan ese servicio como aquellas que se ocupan del tema dentro de su función social. Para ello es necesario que las políticas públicas reconozcan las condiciones específicas y el potencial del cooperativismo de trabajo en este sentido.

Respecto a la política para la promoción cooperativa a nivel juvenil, es necesario seguir profundizando la interacción con las instituciones educativas a todo nivel. En particular, deben multiplicarse los recursos y experiencias de incubación de cooperativas de jóvenes. También se deben generar instrumentos que faciliten la capacitación, las pasantías y becas en cooperativas. Deben facilitarse mayor cantidad de estudios respecto a la perspectiva juvenil sobre las cooperativas y las estrategias de acercamiento de las cooperativas a este público.

En términos territoriales, se deben profundizar las alianzas del INACOOP con los Gobiernos de Segundo y Tercer nivel, y comprometerlos en el reconocimiento de la realidad cooperativa local, y las oportunidades de desarrollo cooperativo de acuerdo con las particularidades e iniciativas de cada territorio. Aquellos territorios con menores niveles de desarrollo relativo deben ser priorizados, haciendo más accesibles los instrumentos de apoyo actuales, así como la colaboración interinstitucional. Se debe profundizar en alianza con el movimiento, a través de CUDECOOP y las mesas intercooperativas departamentales, el posicionamiento local de las cooperativas.

B. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA EL DESARROLLO COOPERATIVO EN EL PRÓXIMO QUINQUENIO

i. Financiamiento

El financiamiento del sector cooperativo sigue siendo un gran problema, especialmente para algunas Clases Cooperativas cuya participación económica ha disminuido de manera significativa.

En general, la dificultad se centra en la falta de compromiso de parte del Estado con el Art. 2º de la Ley 18.407 que declara a las cooperativas: “*de interés general e instrumentos eficaces para contribuir al desa-*

rrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza.”

Teniendo en cuenta esta orientación política prevista en la legislación, no son consecuentes la acción de múltiples organismos que no sólo no favorecen, sino que incluso restringen el desarrollo del sector, en sentido contrario a lo previsto en la Ley.

A final de cuentas, si bien la política pública para el sector cooperativo ha ido consolidándose como una política de Estado, en la medida que se ha mantenido en su mayor parte más allá de los ciclos de gobierno, tampoco logra un calado o envergadura que permita un crecimiento realmente significativo de su actividad. Para ello es necesario el compromiso de algunos organismos clave como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central del Uruguay y el Banco República, y la construcción junto al INACCOOP y el movimiento cooperativo, de una estrategia de largo plazo que permita ampliar el financiamiento a muchos de los proyectos cooperativos que hoy encuentran graves limitaciones. Se trata, fundamentalmente de un cambio de paradigmas respecto al papel que el cooperativismo puede jugar para avanzar en la democratización de espacios económicos como el financiero, el de la distribución al por menor, e incluso el del acceso a la vivienda, cuyos recursos públicos están en gran parte sujetos a los vaivenes de cada administración, sin una definición de largo plazo, que asegure por ejemplo el financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda en ciclos de 10 o más años.

Esta convicción respecto al papel que puede jugar el cooperativismo en los procesos de profundización democrática del acceso a múltiples derechos y posibilidades tanto para las familias, las pequeñas comunidades, o las PYMES en general, debe traducirse también en la transformación de algunos frenos al desarrollo que prevalecen en la legislación nacional o en las directrices de diversos organismos, limitando por ejemplo el ahorro de los propios cooperativistas; el uso de instrumentos de financiamiento ya previstos en la Ley 18.407, entre otras contradicciones que restringen la potencialidad de la acción cooperativa.

ii. Compras públicas

Otra herramienta estratégica para la promoción y el desarrollo del sector cooperativo es el de las compras públicas.

En este sentido existe un proyecto que ha sido aprobado hace más de un año en la Comisión Especial del Cooperativismo pero que no ha sido abordado por el cuerpo legislativo.

Aprobar esta norma sería dar un paso significativo en la traducción de la declaración de interés planteada en la Ley 18.407 así como en la instrumentación a nivel nacional de una de las propuestas específicamente planteadas en la Recomendación 193 de OIT.

iii. Promoción activa de la intercooperación

El principio de Cooperación entre Cooperativas (intercooperación), así como el resto de los Principios y Valores del cooperativismo mundial ha sido integrado taxativamente en la legislación nacional (Art. 7 de la Ley 18.407).

El desarrollo del sector pasa también por alentar desde la política pública este tipo de iniciativas, lo que requiere de instrumentos específicos.

Una de las iniciativas más relevantes, por su carácter sistémico es el SICOOP, articulado por INACOOOP y CUDECOOP, pero cuya expansión y desarrollo requiere de mayores recursos, sean propios o viabilizados desde terceras fuentes nacionales o internacionales.

Iniciativas de integración estratégicas como las propuestas de sistemas de financiamiento de la movilidad intercooperativa en vivienda, la creación de fondos comunes de garantía o incluso la constitución de un banco cooperativo en el sector de ahorro y crédito son algunas de las experiencias que deben ser consideradas estratégicas y apuntaladas de manera especial.

Fondos específicos y tasas preferenciales son algunas de las herramientas que se podrían profundizar para alentar estas iniciativas.

iv. Sistema integrado de información del sector

La remisión de información a diversos organismos del Estado sigue siendo un problema, en la medida que la información solicitada suele repetirse, y que la misma no es compartida entre entidades públicas, lo que resta gran valor a los datos aportados.

La promoción de las cooperativas requiere de una política pública capaz de integrar todos los datos e información que recibe el Estado

desde las diferentes entidades, y procesarlos para hacer evaluaciones del desempeño global del sector o subsectores.

Reivindicamos el papel de liderazgo de INACCOOP en este sentido, y por ello proponemos reforzar la capacidad de su unidad de estadísticas, así como los canales de intercambio e integración de información con las demás dependencias públicas vinculadas al sector. Se requiere constituir un sistema integrado de información y avanzar en la consolidación de una Cuenta Satélite del Sector Cooperativo.

v. Promoción de la innovación

Promover la innovación en el sector cooperativo requiere tanto de políticas activas específicas como la flexibilización de normas que hoy restringen las capacidades de emprender con nuevos formatos, tal como ocurre en el cooperativismo de vivienda donde las tipologías o la adecuación a las condiciones familiares específicas son extremadamente rígidas.

La adopción de nuevas tecnologías requiere de instrumentos de financiamiento específicos y apoyos particulares en términos de capacitación y asistencia técnica.

También se requiere del esfuerzo prospectivo conjunto de INACCOOP y el movimiento cooperativo para la identificación de oportunidades o amenazas desde el punto de vista de los procesos de transformación tecnológica.

vi. Adecuación y simplificación del sistema de registro, seguimiento y control

En términos generales, el registro y la supervisión de las cooperativas vuelve a colocarse como un problema para el desarrollo dinámico del sector. Frente a los requisitos de nuevas formas de empresa, los requisitos y tiempos para la gestión de registros, adecuaciones de estatutos, o acceso a certificados de regularidad, entre otros, se hacen demasiado lentos. A ello hay que agregar en algunos casos la duplicación de roles como sucede con la incorporación de regulaciones del BCU a las cooperativas de ahorro y crédito por capitalización.

Para enfrentar esta situación se proponen las siguientes acciones:

- Fortalecer la División de Cooperativas de la AIN;
- Ajustar las normativas para flexibilizar la modalidad de control de AIN de acuerdo a las especificidades y riesgos de las diferentes Clases y tamaños de cooperativas, instrumentando, por ejemplo, el Art.213 de la Ley 18.407 modificado en este sentido por la Ley19.924 de 2020;
- Evitar duplicación de envíos de similar información a diferentes organismos;
- Especializar unidades y funcionarios en aquellas entidades que realizan contralor, particularmente a nivel del BCU, DGI y BPS;
- Profundizar las iniciativas de autorregulación prudencial así como los estándares de transparencia por Clase.

Capítulo 4

Propuestas de políticas públicas para el desarrollo general del sistema cooperativo

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

vii. Acto Cooperativo

Uno de los aspectos más significativos de la Ley 18.407 es la incorporación en su Art. 9º del “Acto Cooperativo” constituyéndose en el elemento clave del reconocimiento del derecho cooperativo.

Aunque el reconocimiento del Acto Cooperativo queda claramente expuesto en la normativa, se hace necesario avanzar en la instrumentación específica del concepto, para lo cuál se realizan las siguientes propuestas:

- a. Siguiendo el criterio de interés general de las cooperativas planteado en el Art. 2º de la Ley 18.407 de 2008, encomendar al Poder Ejecutivo la revisión del lugar otorgado a las cooperativas en la Ley de Inclusión Financiera, reconociendo la preeminencia de los Actos Cooperativos en términos de su ubicación en el orden de prelación para las retenciones, así como en cuanto a su tratamiento excepcional al ajustar el mínimo intangible al 30%.
- b. Siendo un Acto Jurídico diferente al Acto de Comercio, requiere un tratamiento tributario específico. En este sentido se propone la eliminación o al menos la reducción del IVA a los actos cooperativos realizados entre los socios y su cooperativa, o entre cooperativas entre sí.

- c. Los decretos de diversos organismos deben tener presente esta distinción y especificar el tratamiento de los actos cooperativos en los sectores de actividad específicos en los que se encuentran.
- d. Por otra parte, los excedentes a ser distribuidos por las cooperativas, si estos existen, no deberían estar sujetos a imposición de IRPF.

viii. Educación

Sin lugar a dudas la creación del PROCOOP a impulso de CUDECOOP y tras los acuerdos entre INACOOOP e INEFOP han generado una herramienta que ha sido histórica para la capacitación de las cooperativas. Sin embargo, las restricciones presupuestales, y la revisión de acuerdos interinstitucionales de largo plazo por INEFOP, han afectado a lo largo del último período la potencia de esta herramienta. Se propone que en el próximo período se garantice un acuerdo quinquenal para este programa estratégico de formación y capacitación, y se actualicen los recursos comprometidos, teniendo como referencia el año de mayor presupuesto asignado.

A nivel del sistema educativo en general, se requiere la introducción del aprendizaje del cooperativismo en la educación de los valores y principios que lo definen, así como en las prácticas de emprendimiento asociativo y gestión democrática que lo caracterizan. Particularmente es necesario potenciar el trabajo de formación de docentes del sistema de educación formal en sus diferentes niveles.

Se deben mantener y fortalecer los apoyos a las iniciativas en educación y profesionalización de cuadros directivos y técnicos, a partir de las actuales propuestas de formación que ha desarrollado el movimiento y la academia.

5

PROPUESTAS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
ESPECÍFICAS PARA
EL DESARROLLO DE CADA
CLASE COOPERATIVA

A. COOPERATIVISMO DE AHORRO Y CRÉDITO

Las cooperativas de ahorro y crédito (CAYCs) tienen como finalidad principal brindar servicios financieros de calidad, al menor costo y en las mejores condiciones del mercado, dentro de sus posibilidades financieras y acorde a la legislación vigente.

Son empresas sin fines de lucro, los cargos financieros a sus servicios son los necesarios para cubrir los gastos de administración, las pérdidas por incumplimientos, mantenimiento y acrecentamientos del capital social. Si la gestión financiera diera resultados por encima de lo establecido este se considera como accedente a las necesidades sociales y se devuelve a los asociados de la forma que lo establece la ley y la voluntad de los socios.

El modelo de gestión de las CAYCs requiere un compromiso social muy fuerte con la práctica de los valores y principios cooperativos, para eso se informa y educa a sus asociados.

También se requiere políticas públicas que faciliten y fomenten este modelo de gestión. Desde el Estado mucho se ha realizado por el movimiento en general, que es por todos conocidos, pero poca atención se le ha brindado a las CAYCs, diríamos más bien, todas las acciones desde hace varias décadas atrás, han sido negativas para su desarrollo y sostenibilidad. Gobierno tras gobierno, hemos presentado una lista de dificultades, con sus respectivas soluciones, que en su mayoría siguen sin atenderse.

Estas pueden agruparse en tres componentes bien definidos: Regulación y gestión; Fortalecimiento financiero y Contralor; los cuales se explicitan en esta propuesta programática.

i. Reregulación y gestión

- Solicitamos la modificación de la tasa de referencia para las cooperativas fijadas por el BCU, por un modelo más acorde al riesgo que asumen las CAYCs al asistir a la mayoría de la población de bajos y medios recursos que muchas veces por dificultades imprevistas no pueden sostener el compromiso financiero y caen en mora y deben perfilar sus deudas a sus nuevas posibilidades. Más precisamente debería modificarse la forma de fijación de las tasas promedio (por el BCU), las cuales están distorsionadas (a la baja) por la

participación del BROU, que obtiene fondos sin costo y tiene casi nulo riesgo dado su elevado orden de prioridad respecto de los restantes actores.

- Distinguir el modelo cooperativo del resto del sistema financiero, ante las medidas que se están proyectando para controlar la usura y la morosidad, por ser estas instituciones sin fines de lucro y de autogestión, que no castigan a sus asociados, sino todo lo contrario, ante las dificultades de cumplimiento tienen excepcionales consideraciones. Las cooperativas de ahorro y crédito no son las causantes de este problema, sino que son parte de la solución.
- Reconocimiento del acto cooperativo para las CAYCs. Debe entenderse que el Acto Cooperativo es un servicio que se brinda desde la cooperativa a sus asociados sin fines de lucro, por lo tanto, no es un acto mercantil o de comercio, por lo cual no persigue el lucro, de echo devuelve a sus asociados los excedentes generados en el período de gestión. Al no ser un acto de comercio no debería estar grabado por ningún impuesto.

En este sentido, se solicita incluir a las CAYCs en la ley N° 17.829, artículo 1, letra G) y artículo 3, inciso segundo, en las redacciones dadas por la ley N° 19.670; para que se las ponga en igualdad de condiciones en el orden de prelación en los derechos de descuentos de pasividades y salarios, así como también corresponde que las CAYCs participen del mismo porcentaje del mínimo intangible del 30%.

Asimismo, se solicita la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre los intereses de los préstamos otorgados por cooperativas de ahorro y crédito.

- Se solicita simplificar la gestión de retenciones de los créditos otorgados, pudiendo enviar la orden de retención al BPS o a cualquier organismo de seguridad social para que el mismo comunique la retención al lugar de trabajo del socio, similar al utilizado para las retenciones de pensiones alimenticias. De esa manera se reducirían los procesos administrativos y la morosidad, lo que producirá una baja de las tasas de interés.
- Agilizar la gestión de las cooperativas en la Dirección General de Registros, las reformas de estatutos demoran meses inclusive años, los cuales retrasan el funcionamiento de las instituciones y desincentiva la creación de nuevas entidades.
- Modificar el sistema de seguridad social de las CAYCs, respecto de los aportes y jubilación de los directivos, que sólo tienen derecho a jubilarse si aportan 30 años y si no lo tienen los aportes no se los devuelven ni se los transfieren a otras cajas.

Capítulo 5

Propuestas de políticas públicas específicas para el desarrollo de cada Clase Cooperativa

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

- Se solicita estudiar opciones para crear instituciones de segundo piso sin necesidad de ser un banco.

ii. Fortalecimiento financiero

- Flexibilizar por parte del BCU la utilización de las Participaciones con interés como instrumento de financiamiento de las cooperativas otorgados por la ley 18407 y sobre regulado por el BCU.
- Modificar la ley de Fideicomisos Financieros para permitir que las cooperativas que los utilicen tengan las mismas exoneraciones tributarias otorgadas para su actividad, esto es exoneración de Impuesto a la renta e impuesto al patrimonio.
- Habilitar en el BROU líneas de créditos específicas con tasas que les permita un mayor desarrollo.
- Modificar la regulación del FONDES –INACOOOP para que lo habilite a asistir financieramente a las CAYCs con créditos para sus operaciones y servicios de garantías.
- Se solicita crear un sistema de pequeños ahorros limitados en su cantidad y requisitos adecuados al socio cooperativista a través de una integración de capital, a efectos de favorecer amplios sectores de la sociedad de bajos recursos y a la vez, capitalizar a las CAYCs, como sucede en la generalidad de los países occidentales en materia cooperativa, sin poner en peligro la estabilidad del sistema financiero. La propuesta podría ser agregar al socio como fuente de financiamiento de la cooperativa, de la manera que se ejemplifica a continuación:

Agréguese al siguiente literal H al ordinal 3) del articulado 165 de la ley N° 18.407 de 24 de octubre de 2008:

“H) sus propios socios, los que cuando cumplan con las siguientes condiciones, no se consideran pasivos comprendidos en lo dispuesto por el artículo 1° inciso segundo del decreto ley 15.322 de 17 de septiembre de 1982:

- a. que el capital total prestado por cada socio, tomándose a consideración a los efectos de esta norma lo hubiera sido prestado por cualquier integrante de su núcleo familiar y/o del grupo económico que integrare según declaración expresa del propio socio, no supere el 1% del patrimonio de la cooperativa al cierre del ejercicio anterior;

- b. que la suma del capital de todos los préstamos otorgados a la cooperativa por sus socios no supere el menor de los siguientes topes: 20% de su patrimonio o 30% de los créditos vigentes de que es titular la cooperativa al cierre del ejercicio anterior, totalmente libre de inhibiciones o afectaciones de cualquier tipo (o, el equivalente a 2:000.000 de unidades indexadas);
- c. que la totalidad del capital prestado por los socios, cuenten con un seguro de caución contratado por la cooperativa con una empresa aseguradora;
- d. Que la cooperativa lleve un libro de registro en forma de los préstamos otorgados por sus socios en el marco de esta norma y anualmente proporcione a la Auditoría Interna de la Nación la información que ésta se servirá disponer respecto a dichos pasivos”

En definitiva, se busca administrar con vías más modernas el ahorro de los socios para beneficio de estos y de su entidad cooperativa, sin generar un problema en el ahorro público.

iii. Contralor

- Los sistemas de control deben ser adecuados a la entidad a ser controlada, y no superponerse. En este sentido se solicita se fortalezca a la AIN con recursos humanos y materiales dado que posee el conocimiento técnico y la práctica necesarias, debiendo ser la única institución del Estado que fiscalice a las CAYCs.
- Si el BCU persiste en dictar normas de regulación de las CAYCs, se solicita se cree una unidad especializada en cooperativas, pero insistimos debemos ser supervisadas y controladas por la AIN como lo indica la ley 18407.
- En el marco del contralor se debe perseguir y sancionar las organizaciones que otorgan créditos ilegales (“créditos gota a gota” o “créditos hormiga”), ya que no están reguladas, prestan a tasas superiores al límite establecido, con modalidades de pago inusuales y con mecanismos extorsivos y violentos de gestión del pago, en caso de que la persona se atrase.
- Asimismo, se hace necesario un mecanismo para controlar y sancionar a distintas empresas otorgantes de créditos que envían a empresas e instituciones públicas ordenes de retención sobre retribuciones salariales de trabajadores como mecanismo de cobro de créditos de su cartera, no teniendo autorización legal para

realizar estas retenciones. Esto es una acción no amparada por el marco jurídico.

B. COOPERATIVISMO DE CONSUMO

El cooperativismo de consumo del Uruguay tiene más de cien años brindando servicios a sus socios y comprometido con sus comunidades, nacidas de los ámbitos sindicales y de los trabajadores organizados de algunas empresas públicas, empresas privadas o de movimientos comunitarios. Los obreros se organizaban en cooperativas para la defensa de su salario, como lo hicieron los pioneros de Rochdale en 1844 en Inglaterra, en plena Revolución Industrial.

El paso del tiempo ha ratificado la vigencia de los postulados del cooperativismo de consumo y sus cooperativas, que de manera resiliente han soportado todas las crisis del mundo y del país sin alterar el compromiso con sus socios. Nunca han perdido su rumbo: **el centro son sus socios y los servicios que a ellos se les brindan.**

Desde hace 10 años y al influjo del apoyo del Programa de Fortalecimiento Gremial del INACOOOP y con apoyo de CUDECOOP, se iniciaron los trabajos por la reconversión del modelo de las cooperativas de consumo. En ese contexto la FUCC entendió que la reconversión solamente podía ser posible si el movimiento transitaba un proceso inclusivo y transversal de intercooperación entre todas las clases cooperativas. Dicho enfoque permitió el surgimiento del SICOOP, como un espacio democrático e inclusivo de relacionamiento basado en una forma de organización estructurada a partir de la idea “una clase un voto”, que fuera superadora de las diferencias de cultura organizacional determinadas por la actividad económica de cada clase cooperativa. **Hoy el SICOOP es una realidad institucional que debe ser potenciada como herramienta para crear mayores condiciones de desarrollo económico de las cooperativas en sus distintos sectores de actividad.**

No es posible la construcción de lógicas de escala en el cooperativismo sin intercooperación; pero no es posible la intercooperación -luego de la ley 18.407- sin la activa participación de las distintas entidades que constituyen las políticas públicas y que aseguren la profesionalización de la gestión. Por eso el SICOOP debe avanzar en módulos que faciliten el desarrollo por región, donde las cooperativas de un determinado territorio y los actores de la política pública local y nacional determinen las formas, los tiempos y los contenidos específi-

cos de su proceso de intercooperación. En este camino, no podemos perder a ninguna organización, más allá de las dificultades institucionales que esté atravesando.

Las cooperativas de consumo viven un desafío permanente, dado que, en disparidad de condiciones, deben proyectar su rendimiento y crecimiento para poder avanzar en la estructura que sustenta la organización, implementando mecanismos que permitan canalizar un flujo de servicios para los socios, tornándolas competitivas en cuanto a cantidad y calidad de los productos que se ofrecen. Para lograr dichos objetivos, el crecimiento sostenido debe ser la meta y el principal objetivo político para avanzar en la estructura que sustenta la organización.

Los avances que a futuro se vayan gestionando en esta dirección -a modo de ejemplo la implementación de dispositivos digitales que gestionen las compras, etcétera- permitirían dar un impulso sólido a las cooperativas de consumo, que indudablemente tienen que funcionar en condiciones dispares frente a las grandes superficies, que se regulan por las leyes del mercado. Esta realidad implica limitaciones al desarrollo de nuestras organizaciones, dado que no pueden competir a pesar de que cuentan con una nutrida historia que se fundamenta en principios de solidaridad, y por esta razón necesitan mayor protección regulatoria.

El movimiento cooperativo y el movimiento de cooperativas de consumo son aliados del Estado en la instauración de regímenes de consumo responsable y de acciones en defensa del salario de los trabajadores uruguayos. Como instituciones abiertas a la comunidad contribuimos en acciones solidarias desde siempre, y especialmente en la reciente pandemia, donde mantuvimos los puestos de trabajo, cumplimos con el objeto social de servir a nuestros socios y honramos las relaciones comerciales con proveedores y con el Estado.

(“Declaración de Paysandú del cooperativismo de consumo: “Por el diálogo con desarrollo sostenible y con equidad” 27 de julio de 2023).

i. Propuestas específicas del cooperativismo de consumo:

c.1 – 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.

Capítulo 5

Propuestas de políticas públicas específicas para el desarrollo de cada Clase Cooperativa

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

c.2 – 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.

c.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 (Por ejemplo: Fondo para Desarrollo Cooperativo, ex FONDES INACOOOP abierto para todos los sectores cooperativos). 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 INACOOOP 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)

c.4 – Acto Cooperativo. La legislación plasma apropiadamente la diferencia entre los actos cooperativos que realiza cada modalidad y establece un orden de prioridad apropiado.

En efecto, al igual que por ejemplo el concepto de “sociedad” o de “contrato” el concepto de acto cooperativo es un género que abarca distintas especies, bien diversas entre sí acto cooperativo que consiste en trabajar en una cooperativa de trabajo, o en el uso y goce de una vivienda o en recibir dinero a interés ahorro y crédito o en recibir bienes y servicios consumo, y al igual que cada tipo de sociedad tiene una regulación, o cada contrato tiene una (vgd. arrendamiento de obra, compraventa, préstamo de dinero, comodato, etc.), los actos cooperativos que consisten en prestar dinero a interés tienen una regulación y los que consisten en el suministro de bienes o prestación de servicios tienen otra, esa regulación fue resultado de años de construcción colectiva y ha comportado para las modalidades muy buenos resultados, evitando situaciones que felizmente han quedado en el pasado.

c.5 – Profundización del SICOOP

El sistema de intercooperación (SICOOP), que funciona en la órbita del INACOOOP co-gobernado con CUDECOOP, está basado en la cesión de derechos de retención de las cooperativas de consumo a favor del Instituto Nacional del Cooperativismo.

Dicha cesión de derechos garantiza todo el proceso de créditos asociados a la intercooperación en el movimiento cooperativo, lo que permite que hoy una cooperativa de consumo tome un crédito del INACOOOP o de una cooperativa de ahorro y crédito; que una cooperativa de consumo le compre productos a cooperativas de trabajo, agrarias y sociedades de fomento rural; y que -en el módulo de intercooperación en el que se viene trabajando-, las cooperativas de consumo le puedan vender productos a socios de cooperativas de vivienda, siendo financiadas las compras por cooperativas de ahorro y crédito con un seguro de una cooperativa de seguro, además de la garantía vinculada al sistema de retención de las cooperativas de consumo, entre otros aspectos.

En este proceso de fortalecimiento y desarrollo de la institucionalidad del proceso de intercooperación, debemos tener presente que el Banco Central del Uruguay autorizó en el mes de abril del 2021 a FUCE-REP a aumentar la cantidad de fondos a ser aplicados a préstamos a favor de cooperativas de consumo en el marco del programa SICOOP, con relación a la responsabilidad patrimonial neta, como resultado del régimen de cesión de derechos de retención a favor del INACOOOP.

Si no hay seguridad jurídica en el cobro efectivo de las retenciones cedidas al INACOOOP, todo el entramado legal establecido por la normativa vigente a la que se le suma la resolución del Banco Central,

Capítulo 5

Propuestas de políticas públicas específicas para el desarrollo de cada Clase Cooperativa

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

hace peligrar la viabilidad financiera del proceso de intercooperación en el que se viene trabajando, en el marco de la co-construcción de las políticas públicas.

Por todo lo cual la reforma de la Ley General de Cooperativas debe tener un Capítulo nuevo sobre la intercooperación y del SICOOP como instrumento probado.

C. COOPERATIVISMO DE TRABAJO ASOCIADO Y SUBTIPOS

El cooperativismo de trabajo asociado en el Uruguay representa en sus diferentes formas más de un millar de empresas, explicando más de la mitad del empleo cooperativo del Uruguay.

Sus experiencias se distribuyen en más de 100 sectores de actividad desde la industria a los servicios.

Bajo la premisa de que el trabajo digno y sostenible solo puede ser concebido y desarrollarse plenamente en el marco de una economía centrada en las personas, se fundamentan las siguientes propuestas específicas en lo referente al cooperativismo de trabajo.

Es necesario profundizar en la generación de políticas públicas diferenciadas, coherentes, articuladas y cogestionadas, para ello se propone:

- Creación de **Unidades Especializadas en Cooperativismo en organismos estatales** vinculados al sector: como los Ministerios de Trabajo, Desarrollo Social, Industria y Energía, ANDE, etc., reconociendo la especificidad cooperativa y del sector de la Economía Social.
- Inclusión de representantes del movimiento cooperativo en el **Consejo Superior de Salarios**.

Se requiere la actualización y/o adecuación de los marcos jurídicos, generando normativa específica que apoye y promueva al sector cooperativo:

- **Ley de Compras Públicas**. Generando 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. Esta normativa específica deberá contemplar las diferentes condiciones para las cooperativas de trabajo y las cooperativas sociales, procurando evitar situaciones de competencia desleal entre ambas clases.

- Inclusión de la **figura del aspirante a socio en las cooperativas de trabajo**. (Se propone agregar un art. 105 bis en la Ley general de cooperativas N° 18.407).
- **Aportes patronales a los fondos de la construcción**. (Se propone modificar el art. 102 de la Ley general de cooperativas N° 18.407).

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 siguientes fondos:

- 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 (FOS-VOC) 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 (FOCAP), creados por el Decreto 407/993, de 15 de setiembre de 1993, y el Decreto 227/997, de 2 de julio de 1997, respectivamente.

También se sugiere la modificación de los siguientes artículos de la Ley 18.407, de acuerdo al anteproyecto presentado por FCPU a la Comisión Especial de Cooperativismo:

1. Eliminar la incongruencia de la ley en el sentido de que se exige que en los órganos sociales haya titulares y suplentes, pero se permite que las cooperativas se integren con 5 miembros, número este que por cierto no da para integrar titulares y suplentes; por eso se agrega en el art. 36 que los cargos suplentes en los órganos sociales se completarán “hasta que la cantidad de socios lo permita”.
2. Incorporar en la Ley 18,407 el instituto/instrumento de la ASPIRANTE. La figura del aspirante representa una persona que ingresa “a

prueba” por un determinado plazo antes de convertirse en socio pleno, pero que participa de la vida cooperativa- asambleas, comisiones auxiliares, etc.-, aunque aún no integra partes sociales ni tiene derecho a voto o a integrar órganos de dirección. El tratamiento específico del aspirante en el ámbito laboral de la cooperativa de trabajo como un socio es fundamental; es mucho mejor esta figura que la del empleado.

3. Instrumentar a nivel de la AIN un mecanismo de contralor ajustado a las cooperativas de menor porte, tal como fuera aprobado en la modificación del Art. 213 (obligaciones de las cooperativas) de la Ley 18.407 por la Ley 19.924 (2020) que en su Art. 425 autoriza a la AIN que de acuerdo a las características y volumen de la operativa de las cooperativas a controlar pueda “prescindir de una o más obligaciones previstas en el presente artículo y/o a establecer un sistema de fiscalización simplificada”.

D. COOPERATIVISMO DE VIVIENDA

Las cooperativas de vivienda explican el mayor número de cooperativas del país, superando los dos millares de emprendimientos, e involucrando alrededor de 50 mil familias a lo largo y ancho del Uruguay.

Su expansión en los últimos años sufrió un enlentecimiento durante este último período de administración en vista del enlentecimiento de los trámites para la asignación de recursos, así como por la disminución del volumen de recursos efectivamente dispuestos para esta política.

Es por ello, que las entidades de esta clase cooperativa coinciden en las siguientes propuestas específicas:

1. Reactivación y fortalecimiento del presupuesto para vivienda, a partir de la asignación de lo recaudado por el Impuesto a las Transacciones Patrimoniales Inmobiliarias, que recauda en el entorno de los 80 millones de USD anuales. El IPT, actualmente va a Rentas Generales, y no tiene asignación específica.
2. Exoneración del IVA a los materiales y asesoramientos técnicos implicados en todo el proyecto constructivo.
3. Eliminación de los colgamentos como deuda de las cooperativas, como consecuencia de la aplicación del subsidio unilateral a partir

del año 2002, siendo que la actual ley de subsidios recoge exactamente los mismos criterios planteados para el cálculo de la cuota de cada familia: Ingresos del núcleo familiar y cantidad de integrantes del mismo. Si hoy no es deuda de la cooperativa, tampoco lo puede ser para las cooperativas que dieron la lucha por no perder la vivienda.

4. Mejorar el mecanismo de financiación para el ingreso a las cooperativas habitadas, cuando tienen cupos libres. Se debe mejorar el mecanismo vigente, que no ha sido efectivo. Se debe modificar, para lograr mantener el perfil socio-económico de las familias que acceden a la vivienda cooperativa, y no como ahora, donde la necesidad de devolver el capital social al socio que se va, actúa como un elemento poderoso en la selección del nuevo socio/a, si es que la cooperativa no tiene fondos propios para cubrir ese capital y lograr financiar al nuevo socio; ya que el mecanismo previsto no se activa oportunamente, por parte del Gobierno.
5. Incluir financiamiento de espacios comunes y creación de un Fondo para reparaciones y/o mejoras en la infraestructura de los complejos viejos, con bajos intereses y plazos similares a los del préstamo inicial.
6. Revisar normativa y flexibilizar criterios para acelerar los procesos de para el desarrollo de los proyectos y ocupación de las viviendas.
7. Flexibilizar la reglamentación que restringe innovaciones en los modelos constructivos, la asignación de dormitorios, la proyección de la evolución familiar y diferentes necesidades etáreas y generacionales.
8. Profundizar la política nacional y las políticas departamentales para el acceso a tierra para los proyectos de cooperativas de vivienda en el país.
9. Hacer más eficaz y eficiente el sistema de registro y contralor.

Capítulo 5

Propuestas de políticas públicas específicas para el desarrollo de cada Clase Cooperativa

Propuestas programáticas del movimiento cooperativo uruguayo a los partidos políticos 2024

