

ENTRE EL TRABAJADOR ASALARIADO Y LAS MIPYMES. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO EN URUGUAY

**XIX Congreso Internacional de Investigadores en
Economía Social y Cooperativa**

El papel de la Economía Social en un escenario de crisis e incertidumbre

Juan Pablo Martí

Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de la República (Uruguay)



RESUMEN¹

El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación que pone el foco en las políticas públicas que facilitaron u obstaculizaron el desarrollo del cooperativismo. En este caso se analizan las políticas públicas para el cooperativismo de trabajo. Se propone una periodización de las políticas públicas para las cooperativas de trabajo en el Uruguay a partir de la evolución del marco legal como emergente y definidor de las reglas de juego y de la evolución de la institucionalidad de promoción y de control de estas cooperativas. En paralelo se analiza la incidencia del movimiento cooperativo en el desarrollo de la política pública.

La metodología se basa en un estudio histórico narrativo que describe y explica las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas de trabajo. Como fuentes de información se examina el debate legislativo, la legislación, los decretos reglamentarios y las resoluciones complementarias del Poder Ejecutivo, complementariamente se recurre al análisis de documentos y prensa y se realizan entrevistas a informantes calificados.

Se proponen, analizan y fundamentan, seis grandes etapas para las políticas públicas para las cooperativas de trabajo desde los orígenes a la actualidad. Además, se concluye que existen importantes diferencias en el tratamiento de las políticas públicas para las cooperativas de trabajo y otro tipo de cooperativas. También se señala que, a lo largo de la historia, las herramientas de control son más importantes que las de promoción. Por otra parte, las políticas públicas tuvieron problemas para reconocer la especificidad de las cooperativas de trabajo hasta la creación del INACOOOP y su particular figura institucional. Finalmente, se observa que los avances producidos en las políticas públicas se relacionan con la movilización del movimiento cooperativo.

Palabras clave: Cooperativas, Cooperativas de trabajo asociado, Políticas públicas, Institucionalidad especializada

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación en historia económica que tiene por título "*El cooperativismo en la historia económica del Uruguay. Posibilidades y obstáculos para su desarrollo*"² y pone el foco en las políticas públicas que facilitaron u obstaculizaron el desarrollo del cooperativismo. En este caso, el artículo tiene como objetivo analizar las políticas públicas para el cooperativismo de trabajo. Se propone una periodización de las políticas públicas para las cooperativas de trabajo en el Uruguay a partir de la evolución del marco legal como emergente y definidor de las reglas de juego y de la evolución de la institucionalidad de promoción y de control de estas cooperativas. En paralelo se analiza la incidencia del movimiento cooperativo en el desarrollo de la política pública.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue sometida a discusión en un Encuentro organizado por la Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa (CEFIC) de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay que tuvo lugar el 14 de julio de 2022. Agradezco a quienes participaron en esta instancia por sus comentarios y aportes.

² El Proyecto está financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República a través del Régimen de Dedicación Total.

A partir de la revisión de la historia de las políticas públicas, el trabajo se propone contribuir a la crítica de la situación actual y colaborar a la mejorar de las políticas públicas dirigidas a las cooperativas de trabajo asociado. En general se definen a las políticas públicas como "el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad" (Meny y Thoenig, 1992: 7). Se parte de una definición amplia de políticas públicas como cualquier acción realizada desde el Estado, a través de sus instituciones (Varas, 1997), para influir sobre "un problema que en determinado momento los ciudadanos o el propio gobierno consideran una prioridad" (Tamayo Sáenz, 1997: 281).

En los últimos tiempos se encuentra un papel cada vez más activo del Estado en las políticas públicas para las cooperativas. Seguramente, haya influido en esto la aprobación en junio de 2002 de la Recomendación 193, por parte de la Asamblea de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La aprobación llegó luego de un extenso trabajo de elaboración de documentos de apoyo y de múltiples consultas, previo a su tratamiento en las Conferencias Internacionales del Trabajo (CIT) de los años 2001 y 2002 (Gutiérrez, 2011). Entre otros aspectos, la "Recomendación sobre la promoción de las cooperativas" (Nº 193) plantea cuál debe ser el papel de los gobiernos en su promoción. Al respecto señala que los gobiernos deben: i) crear un marco jurídico adecuado a la naturaleza cooperativa, ii) generar condiciones no menos favorables que las reconocidas a otras empresas y medidas de apoyo cuando procedan, iii) también se refiere a la necesidad de promover la educación cooperativa y facilitar el acceso al financiamiento, y iv) establece que los gobiernos deben alentar desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas. Las recomendaciones de la OIT, a diferencia de los convenios, no son vinculantes. Sin embargo, las recomendaciones obligan a los estados miembros a seguir algunos pasos: el gobierno es obligado a hacer conocer la recomendación entre las autoridades, también tiene la obligación de informar a la propia OIT de las acciones emprendidas en la puesta en marcha de este tipo de instrumento, y, en tercer lugar, el gobierno debe informar regularmente a la OIT sobre la posición legal y las prácticas relativas a los temas explicitados en la recomendación. En este contexto no es de extrañar que se encuentren cada vez más ejemplos de políticas públicas para la promoción del cooperativismo y que se reflexione sobre ellas.

Aunque no muchos, tanto en el país como en la región, se pueden encontrar cada vez más trabajos preocupados por la acción de los poderes públicos y su relación con el cooperativismo. Entre los más relevantes trabajos que analizan las políticas públicas para el cooperativismo en la región se puede mencionar el estudio sobre las políticas públicas en el MERCOSUR, producto de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM) de Cracogna y De Lisio (2007) o el de Guerra Aragone (2010) para los países del Cono Sur. En el caso de los trabajos para Uruguay, encontramos un reciente trabajo de Gutiérrez (2023) en el que señala que, hasta la aprobación de la Ley 18.407 y la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP), no existía una política pública global para el cooperativismo, sino que se trataba de "políticas sectoriales aisladas e intermitentes que incluían a cooperativas de alguna rama en particular para solucionar problemas concretos e inmediatos" (p. 85).

En la misma línea de investigación que este trabajo se pueden señalar diversos antecedentes. En primer lugar, el trabajo de Martí, Soria, y Dabezies (2008) donde se analiza un conjunto de programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay. También es interesante señalar el aporte de Isola y Martí (2015)

quienes hacen una lectura en clave de políticas públicas de los 30 años transcurridos desde la aparición del trabajo de Terra (1985) sobre el proceso y el significado del cooperativismo en Uruguay. Producto de esta misma línea de investigación se pueden señalar algunos trabajos referidos a la evolución histórica del marco normativo del cooperativismo (Martí, 2011) y un análisis de la tensión entre el fomento y el control en la legislación (Martí, 2022a). También trabajos de corte sectorial como el referido al sector agrario (Martí, 2016a). Otros trabajos refieren a casos concretos: el sector agrario (Martí, 2016b), el transporte en Montevideo (Martí, 2019a), la lechería (Martí, 2020). También una visión de largo plazo en la que se comparan las políticas públicas para las cooperativas agrarias y las cooperativas de trabajo a partir de una serie de estudios de caso (Martí, 2019b). Finalmente, se pueden señalar dos trabajos, uno de corte histórico sobre las políticas públicas y la institucionalidad especializada para las cooperativas (Martí, 2021) y otro sobre las políticas públicas a partir del surgimiento del INACOOOP (Martí, 2022b).

Tal como se puede observar por la profusión de trabajos, el tema se considera relevante en la medida que las políticas públicas pueden limitar o abrir espacios para el desarrollo del cooperativismo (Terra, 1986). Es por ello que en este caso se decide poner el foco en un sector en particular, las cooperativas de trabajo, y en una visión de largo plazo que analiza en términos históricos la evolución de las políticas públicas desde los orígenes a la actualidad. Para ello se analiza la evolución del marco legal específico para las cooperativas de trabajo, señalando cuáles han sido las herramientas de promoción y las de control. Asimismo, se analiza cómo evolucionó la institucionalidad específica –tanto de promoción como de supervisión– para las cooperativas de trabajo, indicando las rupturas y continuidades. Finalmente, se intenta mostrar cuál ha sido la influencia de la organización de las cooperativas de trabajo en la configuración de las políticas públicas para el sector.

La metodología se basa en un estudio histórico narrativo que describe y explica las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad del Estado uruguayo para desplegar las políticas públicas hacia las cooperativas de trabajo. Para estudiar la evolución de la legislación, se analizan los objetivos enunciados para la ley, las disposiciones para el fomento y control de las cooperativas de trabajo asociado. Además de la legislación se examinan los decretos reglamentarios y resoluciones complementarias del Poder Ejecutivo. Como fuentes de información para el trabajo se recurre al debate legislativo, el texto de las leyes y decretos y las entrevistas a expertos. También se analiza la evolución de la institucionalidad especializada, considerando los organismos de promoción y control para el sector cooperativo hasta la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP). Se da cuenta de los objetivos con que fueron creados, la ubicación institucional en el aparato del Estado y la organización institucional. Para hacerlo se revisan las leyes, los decretos y las resoluciones que los crean, además se analizan documentos y prensa, y se realizan entrevistas a informantes calificados.

II. DESARROLLO

Para analizar las políticas públicas dirigidas al cooperativismo de trabajo asociado en Uruguay se propone una periodización. Esta periodización busca establecer etapas sucesivas en las cuales se encuentran determinadas continuidades y lógicas internas y se separan a partir de rupturas fundamentadas en criterios teóricos o hitos que marcan el fin de una etapa y el comienzo de la siguiente. A continuación, se

proponen, y posteriormente se analizan y fundamentan, seis grandes etapas para las políticas públicas para las cooperativas de trabajo a lo largo de la historia.

- i. La primera etapa abarca desde los orígenes de las cooperativas de trabajo hasta 1945. Se analizan los orígenes de las cooperativas de trabajo asociado en el siglo XIX y cómo son tratadas las cooperativas en los antecedentes legislativos, fundamentalmente con la aprobación de la Ley 9.526 (1935) y la Ley 14.008 (1941).
- ii. La segunda etapa, se caracteriza por el reconocimiento legal reactivo, tardío e impreciso (1946-1965). En este período se analiza la aprobación de la Ley 10.761 de Sociedades cooperativas (1946) y su decreto reglamentario (5/3/1948), haciéndose énfasis en los instrumentos de promoción y de control, así como la institucionalidad específica.
- iii. La tercera etapa se identifica con el reconocimiento legal específico pero defectuoso (1966-1984). Para ello se analiza la creación de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en 1962 y su participación en Congreso del Pueblo (1964), así como la influencia en la aprobación de la Ley N° 13.481 de exoneraciones tributarias (1966).
- iv. En la cuarta etapa, se sostiene que las cooperativas de trabajo fueron asimiladas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) (1985-2001). El accionar de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC) (1985-1990) estuvo impregnado por las políticas para las MIPYMES desarrollada en la época.
- v. En la quinta etapa se asiste a las anticipaciones de la Ley General de cooperativas (2002-2007). En un contexto de reclamo del movimiento cooperativo por una ley general de cooperativas y luego de la aprobación de la Recomendación 193 de la OIT, el parlamento uruguayo aprueba una actualización del marco legal de las cooperativas de trabajo para responder a algunos problemas urgentes de política pública: la Ley 17.794 de Cooperativas de producción o trabajo asociado (2004) y la Ley 17.978 de Cooperativas sociales (2006).
- vi. Por último, la sexta etapa va desde la aprobación de la Ley General de cooperativas al presente (2008-2022). Con la Ley 18.407 se produce una armonización del marco normativo y la incorporación de nuevas figuras jurídicas, así como la unificación (relativa) de institucionalidad, lo que permite un rápido crecimiento del número de cooperativas de trabajo asociado.

1) De los orígenes al reconocimiento legal (fines del s. XIX a 1945)

Como se mencionó al comienzo, la primera etapa abarca desde los orígenes de las cooperativas de trabajo hasta 1945, puesto que recién en 1946 se produce el reconocimiento legal de este tipo de cooperativas. El análisis de este período está signado por la prescindencia del Estado Uruguayo para con este tipo de cooperativas. Las primeras experiencias de cooperativas de trabajo datan del siglo XIX. Entre los principales antecedentes, se pueden mencionar la Sociedad Cooperativa de Mucamos y Cocineros (1877), la Cooperativa de Peluqueros y Barberos: El Arco Iris (1880), y Sociedad Cooperativa de Zapateros (1890) (Bertullo et al., 2004; Decia, 2012).

En lo referente a los antecedentes legislativos encontramos que la primera ley de cooperativas es la Ley 9.526 de creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) de 1935. Por medio de esta ley, el Estado uruguayo creaba una cooperativa de productores para la industrialización y comercialización de la leche en la ciudad de Montevideo. El siguiente paso en el reconocimiento legal de las cooperativas va a ser la Ley 10.008 de cooperativas agrarias de 1941. Esta ley es

exclusiva para la modalidad de cooperativas agrarias y, según su proponente el Senador Domingo Bordaberry³ existían “cooperativas serias” y otras que “solamente tienen el nombre” y que por eso se hace necesario “crear el medio jurídico que permita amparar y fomentar el desenvolvimiento... del cooperativismo” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 29 de mayo de 1940, p. 500). Sin embargo, cuando se discute en la Cámara de Representantes, en su intervención el diputado Brena⁴ cuestionó que se aprobara un proyecto de ley sobre cooperativas agrarias en la ausencia de una ley general de cooperativas. El diputado Brena se preguntaba: “¿Qué razón hay ahora para que la cámara tenga especial urgencia en dar una ley de cooperativas rurales, cuando falta esa ley general que establecería el régimen general de las cooperativas, como un estímulo necesario a la organización de las mismas?” (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 24 de marzo de 1941, p. 98).

Sin lugar a dudas que este cuestionamiento era más que pertinente, sobre todo si consideramos que habían pasado casi un siglo desde la experiencia de los Equitativos Pioneros de Rochdale y la aprobación anterior de legislación cooperativa en el resto de América Latina, incluyendo a las distintas modalidades cooperativas. Las primeras regulaciones cooperativas tuvieron lugar en el siglo XIX en Argentina y México (Art. 238, cap. VII, del Código de Comercio de 1890). A partir de la década de 1920, se acelera la aprobación de una legislación específica: Chile (1925), Argentina (1926), Colombia (1931), Brasil (1932), Ecuador (1937), México (1938), Bolivia (1941), Perú (1941) y Venezuela (1942) (Reyes, 2013).

Tomando en cuenta la presencia de las cooperativas de trabajo que junto con las de consumo eran las más antiguas, llama la atención el interés por legislar sobre el cooperativismo agrario ignorando otro tipo de cooperativas.

2) El reconocimiento legal reactivo, tardío e impreciso (1946-1965)

La segunda etapa, se caracteriza por el reconocimiento legal de las cooperativas de trabajo. Sin embargo, se va a argumentar que se trata de un reconocimiento reactivo, tardío e impreciso. En 1946 se aprobó la Ley 10.761 de Sociedades cooperativas y dos años más tarde su decreto reglamentario (5 de marzo de 1948).

El proyecto fue presentado por el Poder Ejecutivo en diciembre de 1944 cuando se cumplía el primer centenario de Rochdale. En un contexto económico marcado por la II Guerra Mundial, el Poder Ejecutivo argumentaba que las cooperativas podían constituirse como una forma de mejorar el consumo en los sectores populares, lo que muestra que se estaba pensando más en las cooperativas de consumidores que en el cooperativismo de trabajo asociado. La discusión del proyecto en el Parlamento se abrió con el Informe de la *Comisión de Legislación y Códigos* al Senado. Este informe enfatizaba en la ausencia de un marco legal para las cooperativas y la necesidad de generar algunas normas esenciales que abarcaran a todas las cooperativas, excepto las cooperativas agrarias reguladas por la ley 10.008.⁵ Entre los aspectos a destacar

³ Domingo Bordaberry (1889-1952), político del Partido Colorado. Se destacó además como dirigente ruralista, fue “... integrante prominente de las directivas de ambas gremiales de ganaderos, debiendo destacarse que en 1924 fue a un mismo tiempo presidente de la Asociación Rural, vocal de la Federación y presidente de la Comisión de Ganadería de la Cámara de Diputados” (Caetano, 1993: 40).

⁴ Tomás G. Brena (1900-1988), abogado y político perteneciente al social cristianismo. Fue diputado y senador por la Unión Cívica y el Partido Demócrata Cristiano.

⁵ Entre otras cosas Aurelio Pastori en su libro “El movimiento cooperativista en el Uruguay” (Montevideo: Impresora uruguaya) presenta las cooperativas que adoptaron la forma de sociedad anónima y las que adoptaron las formas de sociedades civiles.

sobre la Ley 10.761 de Sociedades cooperativas, el primero es que es reactiva, es decir que legisla sobre experiencias ya existentes desde décadas atrás.

En segundo lugar, se puede decir que la aprobación es tardía respecto de los otros tipos cooperativos. En su aprobación, y a diferencia de las anteriores leyes (9.526 y 10.008) que recibieron el respaldo de los sectores rurales en el poder, fue fundamental el retorno al gobierno de los sectores *batllistas*⁶ del Partido Colorado más ligados a los intereses urbanos y el intervencionismo estatal. También parte del contexto de la época es que dos años antes de su presentación se había realizado el 2º Congreso Nacional de la Cooperación (1942) donde se propuso que “la ley orgánica de cooperativas deberá comprender todos los tipos de cooperación” (Resoluciones del 2º Congreso de la Cooperación citado por el Informe de la Comisión de Legislación y Códigos del Senado, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 18 de diciembre de 1944, p. 504).

En tercer lugar, se trata de una norma “imprecisa”, en la medida que fue pensada para la promoción de las cooperativas aunque de su análisis se concluye que las herramientas de control (fijación de preferencias, partes sociales y destino de las utilidades) son más importantes que los escasos instrumentos de promoción (autorización para emitir obligaciones y condiciones especiales de créditos del BROU, exoneraciones transitorias y protección del nombre).⁷ En este mismo sentido, se puede señalar que, mientras la Ley 10.008 preveía una institucionalidad especializada para las cooperativas agrarias, la Ley 10.761 establece que las sociedades cooperativas tendrán el mismo sistema de registro y contralor que el resto de las empresas: “La Inspección General de Hacienda tendrá a su cargo el control de estas sociedades. Sólo podrán funcionar una vez aprobados los estatutos por el Poder Ejecutivo e inscriptos en el Registro Público de Comercio” (Artículo 9º de la Ley 10.761).

3) El reconocimiento legal específico pero defectuoso (1966-1984)

La tercera etapa se identifica con el reconocimiento legal específico de las cooperativas de trabajo asociado a través de la Ley 13.481, pero se argumentará que será un reconocimiento que presenta varios defectos.

Para comprender este reconocimiento es necesario tener en cuenta algunos antecedentes contextuales. El primero refiere a la aprobación por parte de la OIT de la Recomendación Nº 127 en 1966. Esta Recomendación 127 estaba dirigida a los países en desarrollo y se concebía al Estado como “un impulsor directo de las cooperativas, tutor, protector, interventor, con facultades para aprobar su constitución y decretar su cierre” (Gutiérrez, 2023: 93).

El segundo antecedente, refiere a la creación de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en 1962. La fundación se realizó en la Unidad Cooperaria Nº 1 de Cololó el 15 de diciembre de 1962. En la asamblea constitutiva se aprobaron los estatutos de la FCPU que iban bastante más allá de los de una simple agrupación gremial. Los estatutos plantean objetivos en distintos niveles: para el ser humano (“la liberación del hombre”, para las cooperativas (“Atender especialmente los problemas económicos y sociales de las cooperativas”) y para la

⁶ El *batllismo* refiere al liderazgo político de José Batlle y Ordóñez (1856-1929), presidente del Uruguay (1903-1907 y 1911-1915) y dirigente del Partido Colorado.

⁷ Ver al respecto Martí (2022a).

sociedad en general ("Lograr la sustitución del régimen de empresas privada y competitiva por el de cooperación organizada") (Estatutos de la Federación de Cooperativa de Producción, 15/12/1962). La cercanía de la FCPU con las reivindicaciones de los sectores trabajadores se reflejó en la activa participación que tuvo en el Congreso del Pueblo. Este fue convocado por la central sindical en agosto de 1965 para estudiar un "programa de soluciones a la crisis que vive el país" y reunió a trabajadores, estudiantes, pequeños productores rurales, cooperativistas, etc. El estrecho lazo entre el cooperativismo de trabajo y el sindicalismo se puede apreciar también en la siguiente declaración publicada en el boletín oficial de la FCPU:

Nuestra perspectiva es obrera en todos los casos, Nuestro movimiento cooperativo se nutre de obreros, y cuando estos provienen del sector sindical, cosa muy frecuente, se incorporan a las actividades con verdadero entusiasmo en la defensa del cooperativismo. Nosotros valoramos por encima de todo el trabajo, ese mismo trabajo que tan frecuentemente deben defender los obreros, de sus ocasionales patronos. Pues así es donde creemos que debemos ser incondicionales, apoyando en primera instancia a los trabajadores que defienden su jornal y su trabajo, y luego a la organización, si consideramos que ha actuado en defensa de los intereses de los mismos
(Mauro Perdomo, Secretaría de Educación y Difusión de la FCPU, en Acción cooperativa, agosto de 1964, Año I, Nº 2, p. 8).

En este contexto de movilización social se aprobó en 1966 la Ley 13.481 de Exoneraciones Tributarias que reconocía la especificidad de las cooperativas de producción y las exoneraba de tributos. Esta ley exoneró del pago de impuesto nacionales y del aporte jubilatorio patronal a las cooperativas de producción, siempre y cuando cumplieran con determinados requisitos. El proyecto fue presentado por el diputado demócrata cristiano Américo Plá Rodríguez, contó con la activa participación de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Producción y el asesoramiento del prestigioso laboralista Héctor Hugo Barbagelata. La intención del proyecto era resolver algunos problemas generados por la Ley 12.802 de 1960 que establecía normas de ordenamiento financiero. El Art. 134º de dicha ley exoneraba de impuestos a organizaciones religiosas, clubes deportivos y partidos políticos, pero nada decía de las cooperativas. El proyecto se proponía incluir a las cooperativas como instituciones de progreso social. Durante el debate parlamentario, la gran preocupación manifestada por varios diputados es evitar la mala utilización o fraude cooperativo aprovechando las facilidades que el proyecto otorgaba a las cooperativas. Aspecto que el proyecto había querido prevenir introduciendo una serie de requisitos para evitar que la cooperativa se convirtiera en un instrumento de intermediación laboral. Es por ello que el Art. 1º establecía que "Las cooperativas de producción quedan exoneradas de todo tributo nacional, así como del aporte jubilatorio patronal, siempre que se llenen los siguientes requisitos", y proponía

- a) Tener vigente la personería jurídica cooperativa de acuerdo a la Ley 10.761 de 1946.
- b) Que los medios de producción integren el patrimonio social de la cooperativa.
- c) Que el número de trabajadores no sea inferior a seis.
- d) Que el número de trabajadores no socios no sea superior al 25%.

La ley finalmente fue aprobada el 21 de junio de 1966 y establecía las exoneraciones impositivas siempre y cuando se cumpliera con los requisitos antes mencionados. También se acordaron a los trabajadores de las cooperativas las mismas condiciones

que al resto de los trabajadores. Esto permitió que se cumpliera con la intención de fomento a las cooperativas a través de la exoneración de impuestos y aportes patronales. Aunque para hacerlos efectivos las cooperativas debían cumplir con una serie de requisitos, entre los cuales el más complejo era poseer la propiedad de los medios de producción. En lo demás a los socios cooperativos se los asimila a trabajadores, tal como proponían los integrantes de la Federación Uruguaya de Cooperativas de producción. Tanto se los asimilaba que la ley dispuso que, las normas de protección de la legislación laboral y de previsión social, se aplicaran a todos los trabajadores que prestasen servicios en las cooperativas, cualquiera sea su calidad, excepto que los socios cooperativistas no tienen derecho a indemnización por despido (Art. 4º). Incluso se estableció que los trabajadores, sean socios o no, debían ser remunerados de acuerdo al laudo de la respectiva actividad.

Con el Golpe de Estado de junio de 1973 y la instalación de la dictadura militar (1973-1984) las cooperativas de trabajo, al igual que otras organizaciones sociales, la persecución política e ideológica y el encarcelamiento de sus dirigentes. Sin embargo, en algunos casos, la dictadura utilizó la figura de las cooperativas para llevar adelante su estrategia de privatización de empresas públicas.⁸

4) Las cooperativas y las MIPYMES (1985-2001)

En esta cuarta etapa las cooperativas de trabajo fueron asimiladas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) producto del accionar de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC).

La salida de la dictadura significó un proceso de reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, fuertemente marcado por la experiencia de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO)². La CONAPRO contó con la participación de representantes de todos los partidos políticos y diversas organizaciones sociales, incluido el cooperativismo que estaba en pleno proceso de integración a partir de la constitución de la Mesa Nacional Intercooperativa (MNI) en 1984. Un resultado indirecto de la participación cooperativa en la CONAPRO fue la transformación de las políticas públicas hacia el cooperativismo. Esto se vio reflejado en la creación de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC) en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).⁹ Por resolución del 4 de marzo de 1985 se creó una Secretaría de Fomento Cooperativo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Posteriormente, el Art. 484º de la Ley 15.809 de Presupuesto de 1986 creó la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo¹⁰. Se trataba de la primera unidad ejecutora con potestad de injerencia en el desarrollo de actividades en el sector y con un presupuesto asignado para llevarlas adelante (Martí, Soria y Dabezies, 2008). La DNFC se organizó en dos grandes áreas: promoción cooperativa y capacitación y estaba conformada por funcionarios del MTSS y personas contratadas a través de convenios con el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) o con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Entre las actividades más importantes de la DNFC estuvo la realización del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas.¹¹ Además se hicieron una gran

⁸ Para profundizar en el tema ver Martí (2019a).

⁹ La actuación de la DNFC es analizada con mayor profundidad en Martí (2021).

¹⁰ Poder Legislativo, Ley de Presupuesto N° 15.809, art. 484.

¹¹ Los datos del censo fueron procesados por un equipo encabezado por los sociólogos Alfredo Errandonea y Marcos Supervielle y publicados en Errandonea y Supervielle (1992).

cantidad de actividades de promoción y capacitación con las cooperativas de producción que eran vistas como las más débiles. El trabajo con las cooperativas de producción estuvo enmarcado en las políticas hacia las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), sector en el que MTSS ya tenía experiencia y contó además con un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que financiaba la asistencia técnica a las MIPYMES. Las acciones de asistencia técnica y capacitación también contaron con la participación de instituciones privadas que tenían experiencia en el trabajo con este tipo de empresas, en particular el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU) y la Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL).

En marzo de 1990 asumió un nuevo gobierno que suprimió lo que quedaba de la DNFC que era el Programa de "Promoción de Empresas Asociativas y Cooperativas de Trabajadores" (Art. 316º de la Ley 16.320 de Rendición de Cuentas de 1992) y el presupuesto, los recursos materiales y humanos fueron transferidos al Programa de "Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional"¹². Para el gobierno de la época, las cooperativas de producción no eran más que otra forma de micro y pequeñas empresas y la razón de apoyarlas estribaba más en su tamaño que en su forma jurídica o lógica económica. En ese sentido, la Ley 16.170 de Presupuesto de 1991 creó la "Dirección Nacional de Artesanías y Pequeñas y Medianas Empresas" (DINAPYME) en el Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM) con el "cometido de planificar, coordinar y realizar actividades de promoción y fomento a nivel nacional e internacional de la producción resultante del desarrollo de las artesanías y de las pequeñas y medianas empresas nacionales" (Poder Legislativo, Ley de rendición de cuentas (1992), N° 16.320, Art. N° 305).

A esta confusión de las cooperativas con las MIPYMES se va a agregar el desconocimiento del Banco de Previsión Social (BPS) hacia las cooperativas. El BPS en tanto ente recaudador de la previsión social ponía trabas a las cooperativas para exonerarla de los aportes patronales tal como se establecía en la Ley 16.481 de 1966. Ejemplo de este desconocimiento es el caso de la *Barraca cooperativa Sergio Zeballos*. La cooperativa había surgido en 1993 a partir del quiebre de la empresa. Los trabajadores, antes que pedir el embargo para ir a remate y prefirieron continuar con la actividad como cooperativa de producción (Guerra, 1997). Sin embargo, el BPS no la consideraba una cooperativa de producción por no cumplir con el requisito de ser la propietaria de los medios de producción y exigía el pago de los aportes patronales, situación que volvía inviable la cooperativa. La situación de la Barraca Cooperativa Sergio Zeballos, conjuntamente con otras cooperativas a las que el BPS se les exigía que "demostraran que eran cooperativa" impulsó el cambio en la legislación que se procesó en el siguiente período.

5) La R. 193 y las anticipaciones a la Ley General de Cooperativas (2002-2007)

En esta etapa se aprueban dos nuevas leyes que luego se integrarían a la Ley 18.407 Ley General de cooperativas. Para esto confluyen tres elementos. En primer lugar, la aprobación de la Recomendación 193 de la OIT en 2002; en segundo lugar, el escenario de crisis económica y social que vive el país a partir de 2002; y, por último, la presión del movimiento cooperativo por la actualización legislativa. Es en este

¹² Poder Legislativo, Ley de rendición de cuentas (1992), N° 16.320, Art. N° 318.

contexto que el parlamento uruguayo aprobó una actualización del marco legal de las cooperativas de trabajo para responder a algunos problemas urgentes de política pública: la Ley 17.794 de Cooperativas de producción o trabajo asociado (2004) y la Ley 17.978 de Cooperativas sociales (2006).

Vistas las dificultades que experimentaban las cooperativas con el BPS, se propuso en el año 2000 un proyecto de actualización elaborado por la FCPU. El asesor legal de la federación explicaba cuáles eran los objetivos perseguidos por el proyecto:

A lo que poníamos más énfasis era a sacar la idea de que la única cooperativa de trabajo tenía que seguir los tópicos de un taller, de una entidad fabril. ...El hincapié estaba puesto en ampliar la definición de cooperativa, ... [y que] las cooperativas de servicios eran tan cooperativas como la tradicional cooperativa de trabajadores. A la vez... que hubiera una puerta cerrada a la intermediación laboral que eso sí sería un fraude al espíritu de la cooperativa.

(Entrevista Asesor jurídico de la FCPU, 23 de setiembre de 2014).

El proyecto fue debatido en el Parlamento, pero a pesar de obtener un amplio respaldo en ambas cámaras para su aprobación, recibió el veto del Poder Ejecutivo. Luego de una compleja negociación entre las cooperativas, los distintos sectores parlamentarios y el equipo económico del Poder Ejecutivo, se llegó a un acuerdo para la presentación de un proyecto alternativo que fue aprobado por unanimidad de la Asamblea General y de apenas ocho artículos pero que significaba importantes avances en el reconocimiento legislativo de las cooperativas de trabajo asociado. En primer lugar, definía como "cooperativas de producción o trabajo asociado las que... tienen por objeto proporcionar a sus asociados puestos de trabajo mediante su esfuerzo personal y directo, a través de una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios para terceros, en cualquier sector de la actividad económica" (Art. 1º). Con esto eliminaba el requisito de que la cooperativa fuera la propietaria de los medios de producción. Otra novedad era el Art. 6º que, en caso de quiebra de la empresa, le confería al juez la potestad de otorgar el uso de la infraestructura de la empresa anterior a la cooperativa que creasen los trabajadores. Asimismo, sabiendo que la falta de capital inicial era un problema para las cooperativas la ley establecía que los trabajadores podían solicitar al BPS el pago al contado y por adelantado del subsidio por desempleo para destinarlo como aportes al capital social de la cooperativa (Faedo, 2004).

El 1º de marzo de 2005 asumió el gobierno el Frente Amplio, coalición de izquierda que llegaba al gobierno por primera vez en el marco de una profunda crisis económica y social. Esta crítica coyuntura hacía que el cambio de gobierno se viviera como una oportunidad para renovar las expectativas en el Estado y las políticas públicas. El movimiento cooperativo, a través de su confederación, propuso al nuevo gobierno una serie de iniciativas entre las que se encontraba la creación de cooperativas sociales para hacer frente a la situación de exclusión económica y social de vastos sectores de la sociedad producto del desempleo y el subempleo. Es así que el gobierno presentó un proyecto de ley con el doble propósito de ser "instrumento para la generación de puestos de trabajo que habiliten la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la sociedad" y que "las cooperativas sociales se constituyan en espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria" (Mensaje del Poder Ejecutivo, 2006). Con la promoción de una esta forma cooperativa se buscaba proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes de

hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social (Art. 1º de la Ley N° 17.978).

Al igual que lo sucedido con la Ley 17.794 de *Cooperativas de producción*, la Ley 18.407 *General de Cooperativas* incluyó en el Capítulo IX las disposiciones contenidas en la Ley 17.978 de *Cooperativas sociales*, por lo que es posible afirmar que ambos casos se tratan de anticipaciones a la ley general.

6) La creación del INACOOOP y las políticas públicas específicas (2008-2022)

La última etapa está marcada por la aprobación de la Ley 18.407 General de cooperativas. Con la Ley 18.407 se produce una armonización del marco normativo y la incorporación de nuevas figuras jurídicas, así como la unificación (relativa) de institucionalidad, lo que permite un rápido crecimiento del número de cooperativas de trabajo asociado.

La nueva Ley va a contar con el firme impulso del movimiento cooperativo y el apoyo del gobierno y la aprobación por unanimidad del Parlamento. Significó la armonización del marco normativo e incorporación de nuevas figuras jurídicas cooperativas y la unificación de la institucionalidad pública. A partir de la Ley 18.407 se creó el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP), encargado de la promoción de las cooperativas. En tanto el registro de las cooperativas quedaba a cargo de la Dirección General de Registros y la fiscalización en la Auditoría Interna de la Nación (AIN).

El INACOOOP fue creado como un instituto público de derecho privado cuya dirección tiene una integración mixta con representantes propuestos por el Poder Ejecutivo y otros por el movimiento cooperativo. Tal vez, lo más interesante en el marco de este trabajo es señalar las características de los nuevos instrumentos de política pública: la participación del movimiento tanto en la ejecución compartida como en el financiamiento, así como los instrumentos y herramientas específicas para el cooperativismo. En primer lugar, los distintos programas mantienen la lógica de la dirección del instituto en cuanto a la participación del movimiento. En los programas desarrollados por el INACOOOP el cooperativismo es el socio estratégico ya sea a través de la confederación o de las federaciones en cada uno de los sectores cooperativos. En segundo lugar, el financiamiento de los programas también es compartido y proveniente de distintas fuentes. Los recursos provienen del propio del movimiento a través de un paratributo llamado "prestación coactiva" y aportes de contrapartidas del gobierno por el aporte de rentas generales y de fondos especiales que lograron movilizarse para las políticas públicas. Igualmente, en la ejecución de los programas los servicios son brindados por organismos públicos y otras organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, los instrumentos y herramientas están especialmente diseñados para atender las necesidades específicas de las cooperativas.

III. A MODO DE SÍNTESIS Y CONCLUSIÓN

En función del análisis realizado se sostiene la existencia de seis grandes etapas para las políticas públicas hacia las cooperativas de trabajo asociado. La primera etapa

abarca desde los orígenes de las cooperativas de trabajo hasta 1945. Se analizan los orígenes de las cooperativas de trabajo asociado en el siglo XIX y cómo son tratadas las cooperativas en los antecedentes legislativos, fundamentalmente con la aprobación de la Ley 9.526 (1935) y la Ley 14.008 (1941). La segunda etapa, se caracteriza por el reconocimiento legal reactivo, tardío e impreciso (1946-1965). En este período se analiza la aprobación de la Ley 10.761 de Sociedades cooperativas (1946) y su decreto reglamentario (5/3/1948), haciéndose énfasis en los instrumentos de promoción y de control, así como la institucionalidad específica. La tercera etapa se identifica con el reconocimiento legal específico pero defectuoso (1966-1984). Para ello se analiza la creación de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) en 1962 y su participación en Congreso del Pueblo (1965), así como la influencia en la aprobación de la Ley N° 13.481 de exoneraciones tributarias (1966). En la cuarta etapa, se sostiene que las cooperativas de trabajo fueron asimiladas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) (1985-2001). El accionar de la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC) (1985-1990) estuvo impregnado por las políticas para las MIPYMES desarrollada en la época. En la quinta etapa se asiste a las anticipaciones de la Ley General de cooperativas (2002-2007). En un contexto de reclamo del movimiento cooperativo por una ley general de cooperativas y luego de la aprobación de la Recomendación 193 de la OIT, el parlamento uruguayo aprueba una actualización del marco legal de las cooperativas de trabajo para responder a algunos problemas urgentes de política pública: la Ley 17.794 de Cooperativas de producción o trabajo asociado (2004) y la Ley 17.978 de Cooperativas sociales (2006). Por último, la sexta etapa va desde la aprobación de la Ley General de cooperativas al presente (2008-2022). Con la Ley 18.407 se produce una armonización del marco normativo y la incorporación de nuevas figuras jurídicas, así como la unificación (relativa) de institucionalidad, lo que permite un rápido crecimiento del número de cooperativas de trabajo asociado. Además, es la primera vez que se despliegan políticas públicas específicas para las cooperativas de trabajo con la participación del movimiento y el financiamiento compartido.

Como conclusiones de estudio se propone que existen importantes diferencias en el tratamiento de las políticas públicas para las cooperativas de trabajo y otro tipo de cooperativas, especialmente las agrarias. También se señala que, a lo largo de la historia, las herramientas de control son más importantes que las de promoción. Las herramientas de promoción estuvieron vinculadas a la exoneración tributaria (a veces) y la reserva del nombre (con reservas). En tanto, los instrumentos de control fueron más y más variados (destino de excedentes, control equiparado con MIPYMES), socio asimilado a trabajador asalariado).

Por otra parte, las políticas públicas tuvieron problemas para reconocer la especificidad de las cooperativas de trabajo. En algún período, en las políticas públicas primó la visión del cooperativista asimilado a un trabajador asalariado y en otros se asimiló a las cooperativas a las micro, pequeñas y medianas empresas. En síntesis, se puede ver que las políticas públicas escasamente tuvieron en cuenta la identidad específica de las cooperativas de trabajo asociado para la concepción de las políticas públicas. Habrá que esperar a la creación del INACOOOP y su particular figura institucional para encontrar políticas públicas pensadas para y por las cooperativas específicamente.

Finalmente, a partir del relato histórico, es posible observar que los avances producidos en las políticas públicas se relacionan con la movilización del movimiento cooperativo. Es en los momentos de mejor y mayor organización del movimiento

cooperativo, ya sea a partir de la federación de cooperativas de producción o de la confederación que se producen los principales avances.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bertullo, J., Isola, G., Castro, D., y Silveira, M. (2004). *El cooperativismo en Uruguay*. (22), Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), Montevideo.
- Caetano, G. (1993). *La República Conservadora (1916-1929). La " guerra de posiciones"* (Vol. II). Montevideo: Fin de Siglo.
- Caetano, G., Martí, J. P., y Moraes, M. I. (2016). *Conaprole, la historia*. Montevideo: Eme Editorial.
- Caetano, G., y Martí, J. P. (2019). *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.
- Cracogna, D., y De Lisio, C. (Eds.). (2007). *Políticas públicas en materia de cooperativas*. Buenos Aires: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR- INTERCOOP.
- Decia, A. (2012). El cooperativismo. Escuela de democracia y solidaridad. *QUEHACER EDUCATIVO*, 113, 77-85.
- Errandonea, A., y Supervielle, M. (1992). *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Faedo, Á. (2004). Cooperativas de Trabajo. En J. P. Martí, C. Soria, M. J. Dabiez y J. Bertullo (Eds.): *Empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa*. Montevideo: Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (COSPE)-Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay- Unidad de Estudios Cooperativos (UEC-UdelaR).
- Guerra Aragone, P. (2010). Las políticas públicas de empleo y el fomento de las economías solidarias en América Latina. Análisis de casos del Cono Sur. *Cooperativismo & Desarrollo*, 18 (96), 10-26.
- Guerra Aragone, P. (2010). Las políticas públicas de empleo y el fomento de las economías solidarias en América Latina. Análisis de casos del Cono Sur. *Cooperativismo & Desarrollo*, 18 (96), 10-26.
- Guerra, P. (1997, marzo de 1997). *Crisis y empresas alternativas en Uruguay: el caso de las cooperativas de producción como emergentes de un sector solidario de la economía*. Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR, Montevideo.
- Gutiérrez Fiori, D. 2023. «El Instituto Nacional Del Cooperativismo (INACOOOP) Y Las políticas Públicas De promoción Del Cooperativismo». *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 21 (febrero), 83-112. <https://doi.org/10.18543/dec.2672>.
- Gutiérrez, D. (2011). ¿Una conferencia más? 29 de mayo de 2012. Recuperado de <http://www.mercosur.coop/?p=327>
- Isola, G., y Martí, J. P. (2015). El significado y el proceso del cooperativismo uruguayo a treinta años del trabajo de Juan Pablo Terra. En I. J. P. Terra (Ed.), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed., pp. 11-30). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Martí, J.P. (2011). Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos. *Revista de Estudios Cooperativos*, 16 (2), 10-26.
- Martí, J.P. (2016a). Estado y cooperativismo agrario en Uruguay. Vaivenes y contradicciones de una relación compleja (1935-2008). En J. M. Bageneta, A. de Arce y G. Mateo (Eds.): *Entre la economía social y el mercado. Reflexiones para un debate abierto en el agro latinoamericano* (pp. 71-114). Buenos Aires: INTERCOOP.

- Martí, J.P. (2016b). Políticas públicas y desarrollo local de Bella Unión a través del modelo cooperativo (1965-2005). *Revista Idelcoop*, 220, 125-144.
- Martí, J.P. (2018). Estado, mercado y cooperativas. Los orígenes de la legislación cooperativa en Uruguay a través del debate parlamentario (1935-1946). En P. Guerra (Ed.), *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria* (pp. 163-192). Montevideo: Red Temática en Economía Social y Solidaria -UDELAR.
- Martí, J.P. (2019a). "Cooperativas, Estado y Mercado. Privatización del transporte público de Montevideo a través de cooperativas (1947-2017)". *Revista Áreas* (Murcia- España), v.: 39 p.: 93-106. ISSN: 02116707. DOI: <https://doi.org/10.6018/areas.408461>.
- Martí, J.P. (2019b). *Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado.* (Doctorado en Ciencias Sociales), Universidad de la República, Montevideo.
- Martí, J.P. (2020). Mercado, políticas públicas y cooperativas de productores en la lechería uruguaya a comienzos del siglo XX. *Cooperativismo & Desarrollo*, 28 (116), 1-33.
- Martí, J.P. (2021). La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay. *Revista Coordinadas. Revista de Historia Local y Regional*, Vol. 8 (Nº 1), 92-106.
- Martí, J.P. (2022a). "La tensión entre fomento y control en la legislación cooperativa uruguaya (1935-2006)". En Marina Aguilar Rubio (organizadora): *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*. Editorial Marcial Pons: Madrid, pp. 171-185.
- Martí, J.P. (2022b). Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020). En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina* (pp. 379-433). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martí, J.P., Soria, C., y Dabezies, M. J. (2008). Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006). En J. M. Pérez de Uralde (Ed.), *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay* (pp. 271-307). Valencia: FUNDIBES.
- Meny, Y., y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas* (F. Morata, Trans.): Ariel Barcelona.
- Reyes, S. (2013). El Derecho Cooperativo Americano en Congreso. Recuperado de <http://www.aciamericas.coop/El-Derecho-Cooperativo-Americano>, Acceso 23 de setiembre de 2013.
- Tamayo Saenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.): *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.
- Terra, J. P. (2015 [1986]). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (2ª ed.). Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Varas, A. (1997). Democratización y políticas públicas. En R. Urzúa (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas - Universidad de Chile.