

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Cooperativas sociales:
análisis de su surgimiento: posibilidades y limitaciones**

Ana Bettina Díaz

Tutor: Gerardo Sarachu

2008

Índice

	PÁG.
INTRODUCCION	3
<i>Capítulo I:</i> POLÍTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO	7
<i>Capítulo II:</i> ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y ADAPTACIONES NACIONALES	25
<i>Capítulo III:</i> MOVIMIENTO COOPERATIVO, LEGISLACIÓN COOPERATIVA Y COOPERATIVAS SOCIALES	32
ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES	50
BIBLIOGRAFÍA	55
ANEXO	57

INTRODUCCIÓN

En el marco de la elaboración de la tesis de grado de la licenciatura en Trabajo Social se propone como objeto de estudio de esta aproximación exploratoria analizar el surgimiento e implementación de las cooperativas sociales, impulsada por la ley N° 17.978, promulgada en junio 2006.

Los objetivos propuestos en este trabajo han sido conocer las cooperativas sociales dentro del actual marco institucional, así como también conocer su organización en programas de atención y la reglamentación de la ley de las cooperativas sociales. Durante el proceso de esta primaria aproximación se ha intentado identificar algunos de los actores sociales involucrados en la implementación de estas cooperativas sociales en Uruguay, focalizándose en las posibilidades y limitantes de este nuevo tipo de emprendimiento productivo y social.

Para ello las técnicas utilizadas fueron entrevistas a informantes calificados, a saber: Confederación Uruguaya de Cooperativismo, Unidad de Cooperativas Sociales – Mides, Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, Comisión Honoraria de Cooperativismo, y Unidad de Estudios Cooperativos - UDELAR.

Además se agrega el análisis de documentos parlamentarios referidos al proyecto de ley general de cooperativas, y principalmente al proyecto de ley de cooperativas sociales (actas del proceso de elaboración de la Ley n° 17.978 y actas del tramite parlamentario del proyecto de Ley General de Cooperativas).

Finalmente se suma la recopilación bibliográfica basada sobre las actuales transformaciones internacionales en el mundo del trabajo y las propuestas paliativas para amortiguar los efectos negativos de dichas transformaciones.

La estructura del presente trabajo se articulará en tres grandes ejes: antecedentes internacionales y su adaptación nacional, políticas sociales y políticas de empleo a nivel internacional, y finalmente movimiento cooperativo, su legislación cooperativa y las cooperativas sociales.

En el primer capítulo se consideró pertinente comenzar por el análisis de la política económica internacional y las políticas públicas referidas especialmente a políticas de empleo, como forma de lograr contextualizar el surgimiento de las cooperativas sociales en el mundo. Al realizar la aproximación a las cooperativas sociales se utilizan categorías teóricas propuestas por autores contemporáneos, quienes analizan la situación actual del mundo del trabajo y presentan propuestas alternativas a fin de atenuar la crisis del desempleo.

En el contexto uruguayo las cooperativas sociales se implementan dentro del marco de una política pública de desarrollo social más amplia, la cual ha implementado programas como “el ingreso ciudadano” y “trabajo por Uruguay”, entre otros. Esta nueva política de desarrollo social utiliza diversas estrategias de intervención siendo las cooperativas sociales una herramienta destinada a atenuar los efectos de la desafiliación social (en sentido amplio y no solo laboral) de larga data en Uruguay.

El punto de partida es entender a las cooperativas sociales como emprendimientos productivos asociativos organizados bajo el formato cooperativista que además resulte ser un instrumento de inclusión social. A través de éste se pretende lograr un impacto mucho más amplio que el impacto deseado en la implementación de una política de empleo.

En el capítulo dos se abordan a las cooperativas sociales italianas las cuales durante la década de los noventa, lograron además del objetivo mercantil, el objetivo de afiliación social de un sector de la población con gratificante éxito. La estrategia italiana de promocionar una reinserción laboral a fin de lograr la afiliación social de personas cuyos lazos afectivos y sociales

se habían ido deteriorando con el tiempo, resulto ser un proyecto viable que continuo reproduciéndose a gran escala.

Si bien la realidad política, económica y social italiana es distinta del contexto uruguayo se lograron identificar algunos ejes comunes entre la propuesta italiana y la propuesta uruguaya sobre las cooperativas sociales que son interesantes de ser observados.

En el tercer capítulo se plantea la postura del movimiento cooperativo respecto al surgimiento de las cooperativas sociales en Uruguay a iniciativa del Poder Ejecutivo (Ministerio de Desarrollo Social).

Se considera importante analizar el momento de surgimiento de las cooperativas sociales, en junio del 2006, a través de la sanción de la ley nº17.978 creando una nueva figura jurídica.

Previo a la promulgación de esta ley resulta interesante detenerse en el debate sobre la viabilidad de las cooperativas sociales, en el entendido de que las cooperativas sociales deben sostenerse dentro de un mercado cuyas reglas de juego son puramente mercantiles, por ende las cooperativas sociales deberán ser capaces de generar su propio espacio respecto a los otros tipos de emprendimientos productivos.

Esta nueva herramienta de inclusión llamada cooperativas sociales se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. En esta tesina se intento conocer mejor el funcionamiento e implementación de este nuevo instrumento de manera de ver el pasaje desde la ley hacia la reglamentación de las cooperativas sociales.

Luego del proceso de obtención de la información sobre las cooperativas sociales y de su posterior análisis se logran explicitar algunas consideraciones finales a fin de conocer mejor la realidad uruguaya de este nuevo tipo de emprendimientos productivos asociativos.

En suma; dado que los trabajadores sociales son ejecutores terminales de las políticas públicas se considera pertinente la realización de esta primera aproximación exploratoria al proceso de nacimiento y al proceso de implementación de las cooperativas sociales uruguayas. De modo de comprenderlas y poder enfrentar los desafíos profesionales que a partir de las mismas surgen.

Las cooperativas sociales como integrante de una política de desarrollo social nacional son emprendimientos que necesariamente deben ser conocidos públicamente por todos aquellos profesionales que se encuentran desempeñando su rol en las primeras líneas de contención de las diversas políticas públicas instituidas en la actualidad uruguaya.

Capítulo I: POLÍTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO

A continuación se desarrollaran brevemente las transformaciones sufridas en el mundo del trabajo a nivel mundial. Si bien dichas transformaciones no forman parte del objeto central de estudio de esta tesina, se evidencia que no pueden comprenderse las limitaciones y posibilidades de las cooperativas sociales sin al menos realizar una breve reseña de algunos de los cambios producidos en el mundo del trabajo. En el entendido de que las cooperativas sociales surgen y se desarrollan dentro de un espacio económico, político y social determinado.

El mundo del trabajo¹ ha sufrido múltiples crisis, reiteradas veces el sistema ha debido reajustarse a fin de lograr restablecer el equilibrio que permite continuar la reproducción del capital a través del ciclo trabajo mercantil – salario – consumo. Este ciclo refiere al régimen de acumulación instituido en donde se mantiene la reproducción del capital a través de la no eliminación del *trabajo vivo* (es decir la subordinación de la fuerza de trabajo al servicio del capital). En caso contrario *“No sería posible producir capital y tampoco se podría completar el ciclo reproductivo a través del consumo, ya que sería abstracto imaginar consumo sin asalariados”*²

La organización del trabajo industrial ha pasado por varios modelos de reproducción del capital: el binomio taylorista – fordista (con los matices neotaylorista y neofordista) dirigido a la especialización y a la estabilidad del trabajador marcándose una clara distinción entre el proceso de elaboración y el proceso de ejecución. Con la reestructuración productiva del capital se instaura lo que se denomino el modelo toyotista apuntando al operario multifuncional y a la creciente interacción entre trabajo material e inmaterial (fuerza de trabajo y avance tecnológico). La implementación de estos diferentes modelos en el

¹ Lipietz, (1997) *“Elegir la Audacia. Una alternativa para el siglo XXI”*, Ed. Trotta.

² Antunes, (2005) *“Los sentidos del trabajo”*, Herramientas, pp.110.

proceso de producción del capital muestran las dinámicas mutaciones de regulación acaecida en la mayoría de los países del mundo.

Además; los lazos y conexiones internacionales fueron acentuándose cada vez más, otorgando de esta manera un carácter de transnacionalidad a los procesos de reproducción del capital, y por ende ello ha impactado también profundamente en la fisonomía de la clase trabajadora.

Así también ésta se ha transformado en el entendido de que la clase trabajadora incluye además del proletariado industrial, a todas las personas que venden su fuerza de trabajo en sus diversas modalidades (part-time, tercerizados, informal) a cambio de un salario incluyendo también a los nuevos desempleados que incrementan el desempleo estructural. Quedan excluidos de integrar esta categoría las personas que dentro su correspondiente ámbito laboral reciben un ingreso a cambio de realizar la función de control del proceso de trabajo y del proceso de reproducción del capital. Retomando la definición de Antunes³ se excluye también a los pequeños empresarios y a la pequeña burguesía propietaria urbana y rural.

Por consiguiente, los integrantes de las cooperativas sociales forman parte de la clase trabajadora, debido a su autoexplotación y sumándose además el no poder utilizar sus propios excedentes financieros libremente.

Teniendo en cuenta los cambios acaecidos en el mundo del trabajo en Europa se ha vivenciado un desplazamiento en sus políticas públicas, primero se implementó la política de regulación macroeconómica de pleno empleo (política keynesiana que pretenden reconciliar lo económico y social como solución a la cuestión social), luego se implementaron políticas específicas de empleo, las cuales con el tiempo pasaron a ser políticas de inserción dirigidas a la población de desempleados y de excluidos del mercado capitalista.

³ Antunes (2005) "*Los sentidos del trabajo*", Herramientas.

Por su parte la experiencia norteamericana dice que las nuevas políticas públicas fueron dirigidas a subsanar la cuestión social desempleo, pobreza y exclusión. Respecto a esto Gautié⁴ expresa que en los años noventa existían trabajadores que a pesar de tener una remuneración caían por debajo de la línea de pobreza. Por lo tanto se advierte una regresión en la construcción social de desempleo volviendo a sus orígenes de pauperismo en donde trabajo y miseria se confundían.

En América latina, desde la década de los noventa, ha surgido con gran auge la implementación de políticas públicas y sociales focalizadas en respuesta a los problemas de educación, empleo, salud, y vivienda.

Las políticas públicas focalizadas implementadas en Uruguay introducen un componente discriminatorio entre el total de su población. En un artículo publicado en la Revista de Trabajo Social Ivonne Martínez⁵ fundamenta que estas políticas focalizadas se han consolidado de forma aislada, y dentro de un Estado Social incompleto, lo cual ha originado discriminación entre la población en general, competencia a la interna de la población beneficiaria, y estímulo a la permanencia e inamovilidad de la situación. *"...cuando estas focalizaciones se aplican a matrices que no completaron estados de bienestar, (...) más que un Estado Mezclador, podríamos llegar a un Estado Colador."*⁶

La focalización tiene ventajas como reducción de costos, aumento de eficiencia corrigiendo inequidades, permite abordar la heterogeneidad de las demandas. No obstante también la focalización presenta desventajas como la dificultosa delimitación de a quien le corresponde o no la cobertura, o no permitir la movilidad ascendente entre otras.

En una de las entrevistas realizadas se afirma que en Europa las políticas sociales focalizadas a grupos colectivos integrantes de esta clase de

⁴ Gautié (1999) *"De la invención del desempleo a su deconstrucción"* en: Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos, Lumen.

⁵ Martínez (2006) *"Los enredos de la focalización"*, Revista Trabajo Social.

⁶ Martínez (2006) *"Los enredos de la focalización"*, Revista Trabajo Social, pp. 16.

iniciativas productivas son diferentes a la implementación de las políticas públicas focalizadas presentada en América Latina⁷.

Se debe tener en cuenta que en el caso de un país periférico, con un estado social debilitado como el uruguayo, en donde la focalización gira entorno a la cifra oficial de un tercio del total de la población, se hace mucho más difícil el éxito de este tipo de políticas públicas. Otra situación totalmente diferente es la de otros países en donde existe una consolidación y extensión de básicos sociales garantizados por el Estado.

La realidad institucional uruguaya ha estado orientada a la implementación de políticas públicas y sociales tendientes a la tercerización, focalización, y descentralización. En este sentido el Estado se retiraba del abordaje de cuestiones sociales a fin de que la sociedad civil pasara a hacerse cargo de las mismas; así también se dejaba que se diera solución a los problemas sociales a través de los mecanismos del mercado con la mínima intervención estatal.

➤ A partir del año 2005 el nuevo gobierno uruguayo "*progresista*", cuya campaña electoral se basó en la idea de "*cambio*", plantea un discurso de cambiar y rever la instrumentación de todas las políticas públicas existentes. Se asiste a un proceso de retroalimentación de las políticas públicas y sociales cuya concentración de impactos se da a nivel de la capacidad de adaptación del Estado a la nueva realidad uruguaya. En el entendido de que el Estado debe transformarse intentando cambiar sus procedimientos burocráticos, su funcionamiento, su fisonomía, y sus formas de competencia; apareciendo de esta manera los espacios de generación de nuevas políticas públicas.

➤ Según la plataforma programática del Partido Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría la actual participación del Estado pretende intervenir y regular, bajo el criterio de equidad, en la realidad social del Uruguay. Las estrategias del nuevo gobierno tras ese objetivo son varias y de

⁷ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Cooperativismo (CUDECOOP)

diferentes ordenes, intentando promover el cambio hacia la mejora de la calidad de los servicios brindados a la comunidad por la instituciones.

Su documento programático propone en el deber ser una justicia distributiva, es decir la forma de distribución de bienes sociales y económicos entre todas las personas, teniendo en cuenta para ello básicamente el criterio de equidad a fin de lograr el ideal de justicia social. En pos de este objetivo se promueven nuevos lineamientos en la esfera político institucional que avalen las acciones dirigidas a afiliar nuevamente a las personas que por diferentes motivos se encuentran hoy en situación de vulnerabilidad, abarcando desde pobreza reciente hasta pobreza crónica.

Oficialmente se maneja la cifra de un millón de pobres en Uruguay, en el entendido de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, con necesidades básicas insatisfechas, y en situación de desafiliación del mercado laboral y de sus lazos afectivos. Por ende este gobierno en cumplimiento de su rol de Estado Social de Derecho manifiesta el propósito de revertir esta situación creando nuevas políticas sociales que permitan sanear la difícil realidad imperante hoy, la cual se ha venido arrastrando desde hace décadas atrás.

↘ En tal sentido se comienza a instrumentar una política de desarrollo social a nivel nacional, compuesta por múltiples elementos los cuales permitan mejorar la actual situación del país. En las nuevas estrategias de intervención estatal aún se mantienen vigentes la focalización de los pobres, la tercerización de servicios que abordan las cuestiones sociales, la descentralización de los servicios públicos, y así también el protagonismo de la sociedad civil como forma de acceder al "*millón de pobres*" que se encuentra por debajo de la línea de pobreza y/o con necesidades básicas insatisfechas.

Esta situación vivenciada en Uruguay es compartida internacionalmente, y sabiéndose que la idea de alcanzar el pleno empleo ya no es funcional al sistema capitalista imperante se deben tomar medidas respecto al porcentaje

de personas que debido a las exigencias mercantiles del mercado laboral quedan de hecho excluidas de la población económicamente activa.

A este respecto Neffa⁸ propone garantizarle a todas las personas la posibilidad de realizar una actividad, es decir lograr una especie de piso en donde los excluidos se sientan incluidos dentro del sistema societal, el cual por diferentes razones (educación, edad, oficios obsoletos) los expulso.

Antes de continuar es necesario puntualizar el uso de la terminología a utilizar. Muchas veces en el conocimiento popular se utilizan como sinónimos las palabras actividad, trabajo, y empleo, no obstante se trata de tres niveles diferentes que merecen ser identificados claramente.

Por *actividad* se entiende “...algo que tiene un sentido para quien la realiza y que se hace ya sea para expresar un dinamismo propio de la vida humana, o más frecuentemente para obtener de manera directa un bien o para acceder a un servicio, con el objeto de satisfacer una necesidad, material o inmaterial.”⁹

Se entiende por *trabajo* “...un esfuerzo realizado por las personas, para producir algo que es exterior a sí mismos y que tiene una dimensión social puesto que está orientado hacia otros y tiene una finalidad utilitaria. (...) Es una actividad humana multidimensional, que se despliega en diversas esferas: económica, tecnológica, social, ética, etc.”¹⁰

La actividad trabajo es una de las actividades del ser humano, y forma parte importante en el desarrollo del ser social del hombre debido a que es a través de ésta que el mismo logra objetivarse y transformar el mundo que lo

⁸ Neffa (1999) “Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate a partir de la experiencia francesa” en: Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos, Lumen.

⁹ Neffa (1999) “Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate a partir de la experiencia francesa” en: Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos, Lumen, pp.538.

¹⁰ Neffa (1999) “Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate a partir de la experiencia francesa” en: Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos, Lumen, pp.538.

rodea. Según Netto¹¹ se trata de la objetivación ontológico-social primaria. Al realizar un trabajo el individuo transforma la materia alcanzando la satisfacción en su calidad de ser social; y al mismo tiempo logra una relación continua de ida y vuelta con el mundo externo que lo rodea.

Finalmente, por empleo se entiende “...una relación que vincula el trabajo de una persona con una organización dentro de un marco institucional y jurídico definido independientemente de aquella, y que se construyó independientemente de él y con anterioridad a su ingreso en la empresa.”¹²

↓ Retomando el texto de la ley de cooperativas sociales se entiende que las mismas son generadoras de empleo, pues no solo producen un bien con una finalidad utilitaria dirigida hacia otros, sino que además se la integra dentro de un marco institucional formal (pago de aportes personales Banco Previsión Social)

↘ En relación al fomento de las cooperativas sociales por parte del gobierno uruguayo se observa que se continúa depositando en la actividad trabajo mercancía formal, es decir empleo estable, expectativas que van más allá de la propia realización de la simple actividad humana trabajo.

↘ Los discursos de los actores sociales entrevistados, quienes de una u otra forma se encuentran involucrados en la consolidación de este emprendimiento productivo, expresan la expectativa de que las cooperativas sociales movilicen la dinámica del mercado de forma de recrear nuevas fuentes de empleo formal flexibles al ingreso de personas antes excluidas por su edad, nivel educativo, u otros. Algunos suponen que como consecuencia se reactivaran las demás redes sociales que atraviesan a las personas, entre ellas la reinserción en la comunidad.

¹¹ Netto (1994) “Razao, ontologia e praxis”, Serviço social & sociedade n°44.

¹² Neffa (1999) “Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate a partir de la experiencia francesa” en: Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos, Lumen, pp.543.

Meda¹³ considera que no se le debe exigir al trabajo el peso de ser el único elemento de integración social entre los seres humanos. En base al panorama político, social y económico contemporáneo se entiende que se vuelve necesario resaltar otros integradores sociales. *“...se debería organizar la sociedad de otra manera, y crear otros vínculos que no estén basados solamente en el trabajo. Por eso propone distinguir entre la actividad (manifestación de la vida en sus diversas dimensiones) y el trabajo, siendo éste una de las actividades, la que está relacionada solamente con la producción.”*¹⁴ Se debe dejar de responsabilizar al trabajo como ingreso, desarrollo de la personalidad, transformación del mundo, etc. Ya no puede pensarse al trabajo como la clave integradora de la sociedad.

Al haberse agotado la categoría empleo capaz de abarcar a todos los ciudadanos, se deben de realzar otras actividades que brinden espacios de afiliación societal y en donde el empleo deje de ser la llave de acceso a la inclusión social y sea una más de las actividades posibles del ser humano. Se considera que ésta es una tarea difícil de llevar adelante dada la profunda valoración del concepto trabajo mercancía que esta fuertemente internalizada en la sociedad actual.

La valoración del empleo es mucho más fuerte en sociedades de una frágil economía, en donde la inestabilidad social se evidencia, y se marca profundamente el quiebre entre el sector de la población que obtiene y mantiene un empleo y el otro sector de la población que nunca tuvo o perdió su empleo. Por lo tanto no es lo mismo implementar políticas publicas de inclusión social en países europeos con economías fuertes que en Uruguay. Pues en este último se agregan otros insumos sociales frente a la falta de empleo.

¹³ Meda (2001) *“El reconocimiento de la existencia de diversas esferas y de la plena actividad”* en Neffa: Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo **El trabajo del futuro, el futuro del trabajo**, CLACSO.

¹⁴ Meda (2001) *“El reconocimiento de la existencia de diversas esferas y de la plena actividad”* en Neffa: Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo **El trabajo del futuro, el futuro del trabajo**, CLACSO, pp.74.



Lamentablemente las cooperativas sociales no escapan de esa lógica pues mantiene vigente la valoración del trabajo-empleo como forma de lograr la posterior afiliación societal.

Se sabe que el mundo capitalista ha centralizado en el trabajo mercancía sus más altas expectativas de vinculación, integración, y desarrollo social; no obstante debido al sorprendente avance tecnológico, científico e informático, los empleados (personas que realizan la actividad trabajo remunerada de manera subordinada al capital) van perdiendo cada vez más las posibilidades de continuar siendo empleables en el mercado laboral. Entonces, se asiste a la contradicción de que por un lado la economía del capital es generadora de guetos de desempleados desplazados del mercado laboral debido al avance tecnológico; y por otro lado la misma también sobrevalora la actividad trabajo remunerado como factor indispensable del ser humano para lograr identidad e integración dentro de la sociedad.

Sabido es que el pasaje del trabajo como creación al empleo como mercancía ha desembocado en una carrera de desarrollo tecnológico masivo generando enormes masas de desempleados que quedan excluidos de la sociedad. La precarización, la flexibilización, la enorme preparación exigida para ingresar al mercado laboral, entre otros son algunos de los factores que derivan en el incremento de personas desafiadas del ámbito laboral y social.

El trabajo estable y protegido se ha ido deteriorando dando lugar al surgimiento de las actuales modalidades de trabajo. Por ende es el trabajo mercancía el que se transforma, *"...el trabajo mercantil (...) el que fue inventado e impuesto de manera forzada y con muchas penas por parte del capitalismo manufacturero a partir del siglo XVIII"*¹⁵ Este es el que pudiera desaparecer algún día, sin embargo la actividad humana trabajo nunca dejará de existir.

¹⁵ Castel (2001) *"El fin del trabajo y la propuesta del tercer sector"* en: Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo **El trabajo del futuro, el futuro del trabajo**, CLACSO.

Es el empleo y sus modalidades lo que va mutando en el tiempo, y en consecuencia algunos países con el fin abordar el problema del no pleno empleo y el desempleo masivo han implementado políticas sociales denominándolas políticas de inserción. Sin embargo las mismas no han obtenido el impacto deseado debido a que se focaliza sobre poblaciones particulares en donde el daño ya esta hecho desde hace largo tiempo. Este tipo de políticas sociales de inserción laboral la mayoría de las veces ha contribuido a camuflar el problema del desempleo sin hallar la solución del mismo¹⁶.

Otras interpretaciones plantean que la realidad actual se presenta conforme a la cantidad y a la calidad de los activos que las personas posean, y es basado en ellos que se encuentra la oportunidad de ingreso y de estabilidad dentro del actual mercado laboral. En función de la combinación resultante de esos activos las personas serán más o menos vulnerables, o más o menos vulnerados por las exigencias mercantiles de la sociedad imperante, no existiendo para ello límites de estratificación social alguna.

A nivel mundial para atenuar la crisis del desempleo y la exclusión social se presentan algunas alternativas distintas a la sociedad salarial, tales como el contrato por actividad, el trabajador empresario, la formación de un denominado tercer sector. Frente a esta situación en Estados Unidos e Inglaterra se comenzó a expandir una forma alternativa al mercado capitalista referido a la ocupación de tareas con perfil comunitario sin fines directos de lucro.

La idea primaria de las cooperativas sociales puede asociarse con la idea de Rifkin quien en respuesta a la crisis de desempleo internacional, en los años noventa propone por un lado la reducción de la jornada laboral y por otro lado la creación de un denominado tercer sector comunitario o sector social. Se trataría de un sector *"...no mercantil, e incluso donde buena parte de los intercambios de bienes y servicios no se realizarían con intermediación de la moneda. Ese tercer sector permitiría el desarrollo del principio asociativo,*

¹⁶Castel (1997) *"La metamorfosis de la cuestión social"*, Ed. Paidós.

reforzaría los lazos sociales y el espíritu cívico y asumiría la mayor parte de las funciones sociales que cumplía anteriormente el Estado.(...) En el tercer sector se deberá distribuir lo que el denomina un salario social, ingreso de existencia, o ingreso mínimo, a quienes allí se involucren y trabajen benévolutamente. El Estado debería intervenir para subsidiarlos en contrapartida del ejercicio de un trabajo social, útil, de baja productividad, que no sería propiamente un empleo.”¹⁷

En la opinión de Antunes la promoción de un tercer sector es un “...mecanismo minimizador de la barbarie del desempleo estructural...”¹⁸ cuya acción es efectiva pero muy limitada. Continúa diciendo que “...el tercer sector no es una alternativa efectiva y duradera al mercado de trabajo capitalista, pero cumple un papel funcional al incorporar trabajadores desempleados por el capital. Si bien dentro del tercer sector las actividades que vienen caracterizando a la economía solidaria tienen el rasgo positivo de actuar frecuentemente al margen de la lógica mercantil, me parece sin embargo un gran error concebirlo como una real alternativa transformadora de la lógica del capital y de su mercado, (...) Como si a través de la expansión de la economía solidaria, inicialmente en los márgenes del sistema, se pudiese revertir y alterar sustancialmente la esencia de la lógica del sistema productor de mercancías y de la valorización del capital.”¹⁹

Ambas fundamentaciones acerca del denominado *tercer sector* exponen puntos positivos y negativos sobre la generación de espacios para su surgimiento. A partir de ellos queda nuevamente en evidencia que las cooperativas sociales no son el denominado tercer sector propiamente dicho.

Las cooperativas sociales no son subsidiadas por el Estado sino que más bien son promocionadas y acompañadas por el Estado en el proceso de su gestación y desarrollo. Una vez que la cooperativa social comienza a

¹⁷ Rifkin (2001) “*El fin del trabajo y la propuesta del tercer sector*” en: Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo *El trabajo del futuro, el futuro del trabajo*, CLACSO, pp.57.

¹⁸ Antunes (2005) “*Los sentidos del trabajo*”, Herramientas, pp.103.

¹⁹ Antunes (2005) “*Los sentidos del trabajo*”, Herramientas, pp.104.

producir sus bienes o servicios se integra plenamente dentro del mercado competitivo. Se cree que sería más efectivo garantizar un espacio real dentro del orden estatal, social, y económico para las cooperativas sociales.

Como se verá más adelante actualmente el Ministerio de Desarrollo Social solo ha contemplado la posibilidad de otorgar un espacio dentro del ámbito estatal referido a las compras del Estado (a través de la reforma al artículo 33 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera), y dentro del ámbito económico en referencia a la competitividad productiva y a la exoneración de tributos respecto de otros tipos de emprendimientos. No obstante se ha dejado un vacío relacionado con la inserción social de las cooperativas sociales.

La promulgación de la ley de cooperativas sociales promueve *“una vía de salida para la integración social de sectores marginados de la sociedad”*²⁰. A este respecto Martí²¹ sostiene en términos generales que emprendimientos bajo el formato de cooperativas de trabajo, promocionados por el Estado, se fundamenta en la idea de redistribuir el ingreso y de democratizar la participación dentro del mercado y no en la idea de integración social.

Es necesario aclarar que Martí al exponer sus opiniones siempre hace referencia a las cooperativas de trabajo que son las que existen en la actualidad como fenómenos consolidados y no tan incipientes. A pesar de que las cooperativas sociales son consideradas por algunos actores sociales como un subtipo de cooperativas de trabajo, cada una tiene su propia fisonomía y no deberían confundírselas entre ellas. Debido a la innovadora figura jurídica de cooperativas sociales en Uruguay, se tiende a lograr un símil con las cooperativas de trabajo sin embargo se trata de dos realidades completamente distintas.

²⁰ Entrevista realizada al asesor jurídico de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU)

²¹ Martí, Juan Pablo “Las políticas públicas y la autonomía de las cooperativas de trabajadores” reflexiones en base al trabajo de Luis Razeto: Economía popular de solidaridad: Identidad y proyecto en una visión integradora.

Se entiende que no se debería forzar la categoría de cooperativas de trabajo obligándola a incorporar a las cooperativas sociales como un subtipo de ellas. Por un lado las cooperativas de trabajo ya poseen en la práctica una experiencia que las avala, mientras que por otro lado las cooperativas sociales son más bien una incógnita.

En el entendido de que las cooperativas en general son a la interna economías estrechamente ligadas a lo social, pues se trata de empresas que por encima del objetivo de la producción de bienes tienen como objetivo principal el hecho de extender y fortalecer todas las redes sociales internas y externas que atraviesan su realidad. En tal sentido se rescata la importancia de una herramienta de inclusión con formato cooperativista que logre mantenerse más allá de la frontera económica.

Esta clase de iniciativas integraría lo que se ha denominado economía social, pues se trata del *“...conjunto de empresas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar, pero cuya distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio; el peso en la toma de decisiones es igual para todos los socios también incluye a aquellos agentes económicos cuya función principal sea producir servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares y cuya financiación se efectúe a través de contribuciones voluntarias efectuadas por las familias como consumidores”*²²

Viendo a las cooperativas sociales como integrantes de la economía social se entiende que se trata de emprendimientos productivos que deben insertarse y sobrevivir dentro de una economía del capital, y lo más significativo es el hecho de sobrevivir competitivamente dentro de las leyes económicas del mercado, marcando la diferencia al intentar no reproducir las leyes del capital a la interna de la empresa social. Por lo tanto *“...cómo lograr que la Economía Social pueda expandirse sin alienarse, generando las bases materiales, institucionales y políticas de su propia reproducción ampliada, poner*

²² Alemán (1998) *“Política social”*, Hill, pp 245.

*condiciones a la Economía del Capital y a la Economía Pública y ser asumida como una alternativa legítima y superior, como parte de un marco estratégico de acción, por un amplio espectro de los ciudadanos y sus organizaciones.*²³

He aquí uno de los grandes desafíos de las cooperativas sociales para perdurar en el tiempo. Para que las mismas logren sobrevivir en el mercado capitalista y en el espacio asignado por la Administración Pública es necesario que no sean muy dependientes de las organizaciones estatales, pues de ser así se transforman en manejables políticamente lo cual atenta obviamente contra el principio cooperativo de autonomía²⁴.

Además, a puro impulso del Estado pero sin la existencia de conciencia de grupo cooperativo el fracaso es seguro, y así lo demuestran las experiencias de este tipo de emprendimientos cooperativos en algunos países latinoamericanos, por ejemplo Perú. Para que las cooperativas sociales uruguayas sobrevivan es imprescindible brindarles los servicios que sean múltiples factores de apoyo para que ellas mismas se desarrollen y se promuevan²⁵.

Desde el inicio del desarrollo productivo - industrial Uruguay siempre ha convivido en forma paralela con una tasa de desempleo estructural el cual es parte lógica del proceso de avance tecnológico que incide sobre el mercado laboral. La preocupación se agrava cuando la cifra de personas en situación de exclusión del mercado laboral sobrepasa la cifra de las personas simplemente desempleadas.

Últimamente el sector de personas excluidas se ha visto incrementado no solo por personas desempleadas propiamente dichas sino además por personas que teniendo alguna forma de ingreso regular se inscriben fuera del

²³ Cita extraída del documento de lanzamiento del debate sobre “Distintas propuestas de Economía Social” en Urbared, Red de Políticas Sociales, 2002.

²⁴ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

²⁵ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

mercado laboral y a medida que pasa el tiempo se van deteriorando sus lazos de afiliación social sin posibilidades concretas de reconstruirlos.

De esta manera Uruguay ha venido durante tiempo arrastrando esta situación, las políticas sociales de empleo implementadas hasta el momento no han podido revertir esta situación, evidenciándose cada vez más.

En tal sentido la lógica ministerial comparte la idea de que *“...para comprender el desempleo de larga duración y la exclusión, no se puede disociar las dimensiones económicas de las otras dimensiones sociales. La economía sola no bastará para dar las claves de la resolución de ‘la nueva cuestión social’”*²⁶ En el entendido de que no alcanza con la implementación de políticas económicas para atender al tercio vulnerado del total de la población uruguaya.

Según Imbert²⁷ las cooperativas sociales como instrumento de afiliación social tienen el objetivo de *“recuperar ciudadanía, recuperar una fuente laboral”*. Al decir *“recuperar”* queda difusa la población destinataria de las cooperativas sociales ya que se esta involucrando la noción de pérdida, y en tal sentido no se aclara si se trata de una estrategia reparadora dirigida hacia personas que tuvieron en algún momento ciudadanía y/o fuente laboral; o si va dirigida a *“recuperar”* personas que nunca han potenciado sus derechos en ciudadanía, y no han tenido una fuente laboral de empleo formal. Se cree que debe delimitarse claramente la población destinataria de esta herramienta de inclusión pues ambas acepciones son bien diferentes y no deberían ser confundidas.

Al planificar una estrategia de inclusión social dirigida a personas que alguna vez estuvieron dentro del sistema formal laboral, de salud, de educación y que debido a ciertas circunstancias con el tiempo se encontraron por fuera de este sistema, existen pilares donde sostener con éxito un proceso de este tipo.

²⁶ Gautié (1999) *“De la invención del desempleo a su dconstrucción”* en: Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos, Lumen, pp. 535.

²⁷ Directora de la Unidad de Cooperativas Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social.

Sin embargo, cuando se plantea la planificación de este instrumento en una población beneficiaria que nunca estuvo incluida dentro del sistema formal se hace mucho más cuesta arriba poder sostener un ambicioso proyecto dinamizador del mercado laboral - productivo y de la sociedad en su conjunto.

Si bien la promoción estatal uruguaya para el fomento de cooperativas sociales brinda una mayor movilidad de la sociedad civil (en un sentido más amplio que como sinónimo de organizaciones no gubernamentales) fortaleciéndose en su calidad de *tercer sector* para el acceso al mercado comercial público y privado. Habrá que esperar para ver que sucederá en concreto con la participación de ese *tercer sector*.

Además se genera también la duda sobre si la cooperativa social será el instrumento apropiado de verdadera inclusión social capaz de reactivar las redes sociales que atraviesan a las personas (familia, educación, salud, recreación). Se hace inevitable repensar a las cooperativas sociales a nivel de sociedad, pues si en el imaginario colectivo se deposita en el *tercer sector* simplemente lo *vulnerado*, no permitiría que el mismo se fortalezca y sobreviva como un espacio social comunitario que conviva dentro de la sociedad y que permita recrear nuevas afiliaciones.

Desde el ámbito político institucional la Comisión Honoraria de Cooperativismo reafirma la idea de alcanzar una serie de políticas públicas de fomento y de promoción del formato cooperativo y de la economía social que trasciendan el período de un gobierno en especial²⁸. Esta Comisión tiene la potestad de mediar en el relacionamiento entre el movimiento cooperativo y el Estado, así como también de asesorar tanto el Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo en todos los temas relacionados al cooperativismo.

Desde esta óptica la idea del surgimiento de una nueva clase de emprendimiento bajo el formato de cooperativas sociales se valoró como un

²⁸ Entrevista realizada a Juan José Sarachu, Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

hecho positivo. Se trata de una herramienta nueva que corre el riesgo de no lograr su correcta implementación al igual que cualquier política pública que recién se inserta dentro del marco institucional. Sin embargo se cree que la misma tiene su fortaleza principalmente en la parte formativa de la política social. Debe entenderse que si la política pública de las cooperativas sociales logra implementarse desde la cúpula del poder hasta sus bases de forma sólida y coherente acompañándose del formato cooperativista como soporte del emprendimiento no existirían problemas de convivencia con las demás políticas públicas sobre empleo, por ejemplo con las pymes²⁹.

En la experiencia venezolana el Estado comenzó a crear cooperativas sin darse cuenta que a dichas cooperativas les faltaba la estructura de decisión interna. Las cooperativas sociales son una herramienta que deberían ser independiente de cualquier gobierno, pues en caso contrario se asistiría al clientelismo³⁰. Por ende; se entiende que es necesario respetar el principio de autonomía que junto a los demás principios son los pilares éticos del movimiento cooperativo, a saber: participación abierta y voluntaria; control democrático; participación económica equitativa; educación, entrenamiento, e información; cooperación entre cooperativas; compromiso con la comunidad.

Haciéndose eco de las palabras de Martí³¹, sin olvidar que éste habla siempre de cooperativas de trabajo, se sostiene que también para que esta clase de emprendimientos cooperativos sociales perduren y sobrevivan en el tiempo se hace necesario alcanzar un nivel de autogestión grupal sólido. En caso contrario, no se lograría la correspondiente autonomía que permita despegarse de los subsidios estatales, atentando contra la continuidad del proyecto colectivo, pudiéndose generar espacios clientelísticos e intereses políticos partidarios.

²⁹ Entrevista realizada a Juan José Sarachu, Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

³⁰ Entrevista realizada a Juan José Sarachu, Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

³¹ Martí, Juan Pablo "Las políticas públicas y la autonomía de las cooperativas de trabajadores" reflexiones en base al trabajo de Luis Razeto: Economía popular de solidaridad: Identidad y proyecto en una visión integradora.

Alain Lipietz considera que el *“...tercer sector no es solamente una etapa transición, sino que es la única solución correcta(...). La condición para crearlo es que esté permanentemente subvencionado y que su función específica sea ocuparse de las actividades que no están a cargo de los demás sectores. Es un sector totalmente nuevo dentro de la estructura del empleo...”*³²

↘ Con respecto a las cooperativas sociales el Ministerio de Desarrollo Social no les brinda un subsidio económico para su funcionamiento, pero si interviene en el proceso de gestación de la empresa social (tramites de personería jurídica, elaboración de estatuto) A partir del discurso oficial se entiende que este Ministerio ejercerá un control jurídico, contable, y de gestión de las cooperativas sociales.

↘ Las mismas forman parte de una amplia política de desarrollo social como un insumo más para contrarrestar principalmente la actual situación de desafiliación societal. Desde el Estado se pretende abrir un espacio donde lo publico y privado interactúe de manera de poder tender puentes de afiliación a las personas que no puedan insertarse por sí mismas.

A continuación, y con el fin de seguir estudiando a las cooperativas sociales, se describirá el antecedente italiano de manera ilustrativa respecto a la instrumentación y al desarrollo del mecanismo de inserción laboral y social en formato de cooperativas sociales.

³² Neffa (2001) *“Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo”* en: El trabajo del futuro, el futuro del trabajo, CLACSO, pp.91.

Capítulo II: ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y ADAPTACIONES NACIONALES

A nivel mundial se observaron diferentes crisis en el mundo del trabajo a nivel económico y social, producto de las diversas formas de organización del trabajo y su correspondiente desarrollo tecnológico en pos del mantenimiento del régimen de acumulación instituido. Dichas innovaciones al formar parte de un todo más complejo (economía, educación, salud, familia, etc.) conllevaron cambios en las estructuras ya existentes, y en paralelo la pobreza y la exclusión social pasaron a ser cuestiones sociales que ameritaban una intervención estatal y/o civil.

A modo de vidriera Italia ha sido el país modelo que la legislación uruguaya ha tomado como principal antecedente de respaldo para el desarrollo de grupos asociativos productivos en formato de cooperativas sociales.

Italia es un país de grandes contrastes económicos, sociales, y geográficos. Se trata de uno de los países más industrializados del mundo concentrando su producción industrial en el norte del país que supone el 25 % del PBI. La actividad industrial ha sido el actual eje de su economía mientras que las actividades agrícolas son en menor escala.

El principal problema de la industria italiana es la dependencia a la importación de materias primas y la escasez de recursos energéticos, dada que la producción de electricidad y la extracción de carbón, gas natural y petróleo, no logran cubrir la totalidad de las necesidades del país.

El crecimiento económico ha llevado consigo el desarrollo del sector financiero, el comercio, los transportes y diversas compañías de servicios, así como también de un gran número de funcionarios en la Administración Pública, siendo esta una de las más pesadas cargas que arrastra este país.

La crisis de los noventa ha puesto en evidencia las deficiencias estructurales del crecimiento italiano, por un lado posee la mitad de la población por fuera de los avances económicos y sociales del desarrollo, y por otro lado una intrincada red de corrupción que ha puesto en entredicho todo el sistema político y económico.

En el ámbito económico y político internacional Italia forma parte de la Unión Europea (1993) sucesora de la Comunidad Económica Europea (1957) Esto se traduce en un fuerte respaldo histórico que ha permitido el desarrollo de especiales relaciones políticas entre los diferentes países integrantes de la misma a través del establecimiento de un mismo ordenamiento jurídico y en la existencia y funcionamiento de sus propias instituciones comunitarias. Aspecto para nada comparable con la historia entrecortada y la actual realidad del MERCOSUR en América del Sur.

Los emprendimientos productivos asociativos italianos adquirieron rasgos específicos definidos por su población y por sus variables territoriales. Debido a la fuerte historia italiana en cooperativismo los mismos tomaron el perfil de cooperativas, dividiéndose en las que apuntaban a los servicios sociales y las que apuntaban a la inserción social. Según Marocchi³³ el mercado laboral italiano tiene un margen de personas con dificultad de acceder al mismo; este tipo de personas pueden subclasificarse brevemente de la siguiente manera: 1) incapacitados tradicionales, son principalmente inválidos de guerra, inválidos del trabajo, viudas, sordomudos, y refugiados 2) nuevos incapacitados, son personas con problemas siquiátricos, alcohólicos, o drogadictos 3) nuevos desfavorecidos, es decir personas con escaso capital humano, bajo nivel educativo entre otros.

Frente a esta situación el gobierno italiano ha implementado a través de los años una serie de políticas públicas laborales que permitan contrarrestar el grado de desafiliación existente en la sociedad. A modo de ilustración a continuación se detallarán brevemente las diferentes políticas públicas

³³ Marocchi, G., (1997) "Cooperación social de inserción en Italia" en: Las empresas sociales en Europa, Hacer.

laborales italianas: creación de puestos de trabajo en la administración pública; políticas de estímulo, es decir la exoneración de algún tributo de cualquier índole a las empresas que contraten personas que se encuentren en la categoría de desfavorecidas; la existencia de una bolsa de trabajo o aprendizaje para que las personas con dificultades de inserción laboral, junto al acompañamiento de un profesional en el área social, por un período de tiempo determinado, desempeñe una tarea dentro de la empresa que lo contrate; políticas de creación de empresas; y por último se presenta la mediación estatal (no es una intervención pública directa) que consiste en vincular a la persona desempleada y/o desafiada con la empresa que la contrate pudiendo ser ésta una cooperativa social o no.

“En 1991 se aprobó la ley 381, que ofrece un marco jurídico a un fenómeno ya entonces bastante desarrollado (en ese período, podemos contar casi 2000 cooperativas de solidaridad social...”³⁴ Entonces, a partir de ese momento se reglamenta que el Estado italiano legitime reducciones fiscales, exoneración de tributos sociales, acceso a licitaciones públicas, para este tipo de empresas sociales. Se destaca que en el contexto italiano “La exoneración aunque sea indispensable para hacer económicamente sostenible el empleo de personas desfavorecidas (...) se extiende a un número importante de casos y no constituye, pues una ventaja particular con relación las empresas ordinarias.”³⁵

Esto significa que el Estado italiano desde hace dieciséis años no solo legitima esta nueva clase de emprendimientos sino que también a través de las exoneraciones le otorga un espacio concreto para su desarrollo. Sin embargo los beneficios adquiridos por esta categoría se contraponen al alto número de emprendimientos comprendidos dentro de la misma por lo que en definitiva dichos beneficios no representan una ventaja mayor frente a los demás tipos

³⁴ Marocchi, G., (1997) “Cooperación social de inserción en Italia” en: Las empresas sociales en Europa, Hacer, pp.142.

³⁵ Marocchi, G., (1997) “Cooperación social de inserción en Italia” en: Las empresas sociales en Europa, Hacer, pp.143-144.

de emprendimientos productivos. Esto permite que el Estado, el mercado y la sociedad continúen conviviendo sin que ninguno se vea mayormente afectado.

Las cooperativas sociales italianas están integradas por personas que se hallan desafiadas del mercado laboral y desafiadas de sus lazos afectivos. El punto de arranque de esta iniciativa fue con personas que se encontraban internadas en un hospital psiquiátrico utilizando la creación de una empresa social como una estrategia de inclusión de los nuevos incapacitados de la sociedad italiana. Con el paso del tiempo este tipo de experiencias fueron multiplicándose a gran escala dado que los resultados de las mismas fueron evaluados como positivos.

Dichas empresas sociales se constituyeron de forma cooperativa, debiendo estar integradas por lo menos en un 30% de personas vulneradas (drogadictos, enfermos mentales, personas que salen de la cárcel, etc.), y un 70% personas que no tienen estos tipos de problemas. Actualmente el nivel mínimo de entrada al mercado laboral italiano es muy alto debido a las exigencias de formación y de conocimientos técnicos científicos específicos de las personas a contratar por las empresas mercantiles. Por esta razón las personas en situación de vulnerabilidad se ven desplazadas siempre fuera de este mercado laboral. Sin embargo, el emprendimiento cooperativo italiano intenta hacer más fácil el acceso al mercado laboral de las personas vulneradas, entendiéndose que con ello se logra el mecanismo de afiliación social. La idea básica de estas cooperativas sociales es bajar el nivel mínimo de entrada al mercado laboral italiano.

Este tipo de emprendimiento cooperativo social hoy cuenta, en Italia, con 35 consorcios locales (cooperativas sociales agrupadas por rubro de servicio o producto ofrecido) y alrededor de 450 cooperativas sociales. Es claro que se trata de un emprendimiento sólido que ha logrado sobrevivir dentro de la economía del capital, y aún más ha sabido crear cadenas productivas entre ellas, gozando de una cierta independencia de su acción y pasando a ser un actor más dentro del mercado productivo y laboral italiano.

Por todo lo antes expuesto se evidencia que los buenos augurios otorgados por los antecedentes italianos sobre las cooperativas sociales dista mucho de la actual realidad uruguaya. Es necesario tener presente que la situación económica italiana, aun con sus debilidades, es históricamente fuerte no solo por sí misma sino principalmente también por el respaldo y solidez de sobrevivencia de la Comunidad Económica Europea ahora Unión Europea. Además la situación demográfica y social tiene fuertes connotaciones con períodos de post-guerra y migraciones que le dan a Italia rasgos característicos.

↘ Salvando las distancias macro económicas, políticas y sociales el principal antecedente de la idea de cooperativas sociales uruguayas ha sido la experiencia italiana, así fue expresado unánimemente por los diferentes actores que directa o indirectamente han participado en la implementación de esta iniciativa social en Uruguay. En este sentido tras una de las entrevistas realizadas se afirmó que dada la no existencia de antecedentes de esta modalidad en la legislación ni en la práctica uruguaya se debió recurrir al derecho comparado³⁶. Por lo tanto, la principal fuente de inspiración para que las cooperativas sociales formaran parte del conjunto de modalidades expuestas en el proyecto de ley general de cooperativas fue la legislación italiana. También fueron antecedentes válidos pero con menor peso algunas leyes del país vasco y una ley valenciana.

↘ A pesar de la existencia de estos antecedentes internacionales existen ciertos matices en el proceso de constitución de las cooperativas sociales en Uruguay que marcan una importante diferencia. Las mediaciones externas (económicas, sociales, intervención estatal) hacen del concepto uruguayo de cooperativas sociales una realidad completamente diferentes del caso italiano.

↘ Si bien en la trayectoria de las políticas públicas laborales uruguaya pudiera encontrarse cierta similitud con la trayectoria de las políticas públicas laborales italianas, por ejemplo el cupo laboral que la administración pública

³⁶ Entrevista al asesor jurídico de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay.

uruguaya destina a personas discapacitadas y el cupo laboral en la administración pública italiana dirigido al ingreso de personas desfavorecidas. En ambas políticas sociales de empleo no se parte de la misma realidad, dado que se implementan en espacios y tiempos diferentes dirigiéndose a poblaciones beneficiarias con características propias que las diferencian entre sí, siguiendo con el ejemplo en el contexto italiano se entiende por personas desfavorecidas a inválidos de guerra o refugiados categorías que no existen en la población uruguaya.

Mientras que en Italia el Estado solo hace una intermediación vincular pues las cooperativas sociales se formaron y se consolidaron en el mercado capitalista por vía propia, a iniciativa privada y sin impulso estatal; en Uruguay el Estado las promueve e interviene directamente en el proceso de elaboración de los cimientos cooperativos de las mismas.

Cabe resaltar que otra diferencia más es que en Italia la aprobación de la ley de cooperativas sociales fue la regularización de una práctica social sostenida a lo largo del tiempo; sin embargo en Uruguay al momento de aprobación de la ley sobre cooperativas sociales no existen las mismas en la realidad del mercado.

Por consiguiente en Uruguay es la promulgación de la ley la que crea la figura jurídica de las cooperativas sociales en el juego del mercado. Entonces se asiste a una de las raras excepciones del derecho en donde por lo general la legislación uruguaya en la mayoría de las veces se ha visto rezagada y ha debido actualizarse con respecto a las prácticas reales. Por ejemplo el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia legitima la convivencia de una pareja estable por cinco años permitiéndole legalmente la posibilidad de adoptar menores en iguales condiciones de oportunidad que un matrimonio civil. Esta es una modificación que avala la práctica de la convivencia ya que la misma se venía dando en la realidad cotidiana de la sociedad uruguaya desde hacía años.

En una de las entrevistas obtenidas se expresa que se debe tener presente la existencia de las diferencias entre las futuras cooperativas sociales uruguayas y el antecedente italiano, a saber que las cooperativas sociales italianas no son un subtipo de cooperativas de trabajo, que las mismas no están integradas en un cien por ciento por personas desfavorecidas, y que además intervienen fuertemente asociaciones y entes estatales en conjunto³⁷.

→ En suma queda claro que las futuras cooperativas sociales uruguayas parten de una matriz económica, política y social diferente del antecedente italiano. Las mismas a partir del espacio que el Estado les otorga, a través de la promulgación de la ley, deberán fortalecerse e ir haciendo camino al andar bajo el impulso estatal.

A fin de continuar entendiendo a las cooperativas sociales es necesario abordarlas en su relación con el movimiento cooperativo quien fue pionero en la propuesta al surgimiento de las mismas.

³⁷ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Cooperativismo.

Capítulo III: MOVIMIENTO COOPERATIVO, LEGISLACIÓN COOPERATIVA Y COOPERATIVAS SOCIALES

III.1 – Marco cooperativo

En Uruguay, la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) es la representante del movimiento cooperativo en el plano nacional, regional, e internacional. En tanto se trata de una entidad de tercer grado que agrupa a las diversas modalidades del sector.

Desde un comienzo jurídicamente hablando el cooperativismo no ha podido lograr una visión global de las cooperativas, en el entendido de que hasta el presente las cooperativas se encuentran dispersa en diferentes leyes relativas específicamente a la modalidad de cada una (cooperativas de consumo, cooperativas de vivienda, son algunas de ellas) sin poder ser agrupadas todas dentro de una misma ley regulatoria y sin por eso perder sus particularidades.

Históricamente la relación entre las cooperativas y su correspondiente legislación uruguaya ha sido un proceso entrecortado, fragmentado y desfazado en tiempo real. La primera ley relacionada al cooperativismo (ley nº 10761, año 1946) surge a raíz de querer normativizar un fenómeno que se venía dando en la sociedad desde hacia tiempo, sin embargo esta primera ley deja vacíos respecto al tema.

Con el correr de los años siguen apareciendo diversas leyes relacionadas a las diferentes modalidades de cooperativas como por ejemplo: ley nº 13728 Plan Nacional de Vivienda, ley nº 13988 y nº 15322 Ahorro y Crédito, ley nº 14827 y nº 15645 Agroindustria, etc. Todas estas leyes se enfocaban a legislar sobre alguna modalidad en especial, pero no se lograba visualizar al cooperativismo como una realidad global.

En el entendido de la Comisión Honoraria de Cooperativismo³⁸ se hace imprescindible conformar un “casco” general que englobe todas las modalidades de cooperativas dispersas en diferentes leyes.

El movimiento cooperativo ha hecho varios intentos para elaborar un proyecto de ley general de cooperativas que abarque todas sus modalidades, y en este sentido pueden observarse cuatro momentos:

1. en la década de los setentas surge un primer intento que se ve interrumpido por el golpe de Estado.
2. con la restauración democrática surge un nuevo intento desde la Mesa Nacional de Intercooperativismo (creada en 1984), no encontrándose finalmente un consenso respecto del tema.
3. en 1991 con la creación de la Comisión Honoraria de Cooperativismo, dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y junto a CUDECOOP (creada en 1988) se intenta elaborar el proyecto de ley, sin embargo no se logra llegar a una idea en común.
4. por último, en el año 2004 CUDECOOP y la Comisión Honoraria de Cooperativismo presentan al Parlamento un proyecto de ley general sobre cooperativas.

Haciendo eco de las recomendaciones de la OIT sobre la promoción de emprendimientos cooperativos y contribuyendo a lograr una visión unificadora de las cooperativas es que se presenta al parlamento dicho proyecto de ley general de cooperativas. La Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, que ha formado parte del largo proceso de elaboración y de debate parlamentario de este proyecto de ley general de cooperativas, entiende que se trata de un proyecto de gran amplitud pues el mismo es la sistematización de un conjunto de leyes que pretende llenar el vacío normativo de la historia del cooperativismo en Uruguay.

³⁸ Entrevista al Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo.

El proyecto de ley de general de cooperativas entra a la Cámara de Representantes del Poder Legislativo el día 27 de julio de 2004. A partir de ese momento este proyecto de ley comienza a pasar por varias comisiones derivadas de la Cámara de Representantes, a saber: Comisión Presupuesto, Comisión Constitución, Códigos, Legislación general y Administración, y finalmente la Comisión Especial: Marco Cooperativo en donde actualmente se encuentra para su estudio. Cabe destacar que el 22 de febrero de 2005 luego del estudio de este proyecto de ley por parte de la Comisión Constitución, Códigos, Legislación general y Administración se le da pase a archivo al mismo, acto que se rectifica posteriormente entre abril y julio de 2005 en donde se remite el proyecto de ley general de cooperativas a la Comisión Especial: Marco Cooperativo.

Una vez en la Comisión Especial: Marco Cooperativo se comienza a tratar cada uno de los artículos del proyecto de ley, desglosándose de manera minuciosa cada palabra redactada en el mismo. Para la realización de este estudio pormenorizado la Comisión Especial: Marco Cooperativo cuenta con los aportes especializados en el tema de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Comisión Honoraria de Cooperativismo, Asesoría de la Alianza Cooperativa Internacional, Asesoría de la Reunión Especializada de Cooperativismo del MERCOSUR. También, esta Comisión en ciertas oportunidades solicitó el asesoramiento técnico de un catedrático universitario de Derecho Comercial, de la Asociación de Escribanos del Uruguay, de la Auditoría Interna de la Nación e incluso solicito apoyo de la Asesoría Técnica de la propia Cámara de Representantes con el fin de estudiar y analizar ciertos aspectos puntuales del proyecto de ley general de cooperativas.

Durante todo este proceso de intercambio de conocimientos para el enriquecimiento de la elaboración del propio proyecto de ley la Comisión Especial: Marco Cooperativo también recibió a la delegación representante de cooperativas de ahorro y crédito del departamento de Maldonado, y a representantes de la Cooperativa Magisterial quienes expresaron su opinión

respecto de este proyecto de ley, poniendo la segunda énfasis en los aspectos en los cuales no se está de acuerdo con el texto.

Obviamente se trata de un proyecto de ley muy amplio que involucra una gran cantidad de actores sociales diversos que se encuentran posicionados en la sociedad muchas veces en diferentes extremos uno del otro. Del proceso de estudio surgieron algunas modificaciones en la redacción de los artículos originalmente presentados en el proyecto de ley general de cooperativas e incluso se modificó el nombre de la futura ley por *“Régimen Jurídico General de las Cooperativas”*

↳ Dentro de este proyecto de ley presentado al parlamento CUDECOOP presenta la idea de las cooperativas sociales dedicando un apartado dentro de las diferentes modalidades cooperativas. *“Según el Proyecto son cooperativas sociales, las que tienen por objeto el perseguir el interés general de la comunidad mediante la promoción y la plena integración social o laboral de personas y grupos de personas marginadas que sufran cualquier clase de exclusión social”*³⁹

En una de las entrevistas realizadas se plantea haber sido una estrategia incluir a las cooperativas sociales como una de las modalidades dentro del proyecto de ley general de cooperativas teniendo como uno de los objetivos conocer un nuevo campo de emprendimientos colectivos. Además se aspira a que esta clase de cooperativas cumplan servicios sociales en colaboración con el Estado y se plantea el desafío de intentar ampliar los estratos sociales cubiertos hoy por el movimiento cooperativo, pues hasta el momento el mismo ha sido integrado básicamente por la clase trabajadora⁴⁰.

↳ En junio 2006 se promulgó la ley de cooperativas sociales y aún hoy sigue en estudio parlamentario el proyecto de ley general de cooperativas. Respecto al lento proceso parlamentario del proyecto de ley general de

³⁹ Extraído del proyecto de ley general de cooperativas presentado al Parlamento en el año 2004.

⁴⁰ Entrevista realizada al Presidente de Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

cooperativas varios actores sociales relacionados con el mismo afirman que se debe a la complejidad, a lo amplio y a lo ambicioso de este proyecto que intenta regular todas las diversas modalidades de cooperativas bajo una misma ley.

También se comenta que una vez más en los hechos se actuó de acuerdo a la historia legislativa uruguaya sobre cooperativismo en el sentido de la aprobación de una modalidad de cooperativa antes que la aprobación de la ley general de cooperativas. Se agrega además que a esa histórica lógica legislativa se sumó la urgencia del Ministerio de Desarrollo Social para el pasaje del Plan de Emergencia al Plan de Equidad, en donde las cooperativas sociales eran una de las herramientas prioritarias⁴¹.

III.2 – Surgimiento de las cooperativas sociales

El Ministerio de Desarrollo Social tiene a su cargo la tarea de asesorar al Poder Ejecutivo y proponer políticas nacionales sobre temas relacionados a la juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general. Este Ministerio toma del proyecto de ley general sobre cooperativas la parte referida específicamente a las cooperativas sociales lo que derivó en la promulgación de la ley nº 17.978 en junio de 2006.

Esta iniciativa cuenta con el total aval de varios actores sociales relacionados directa o indirectamente con las cooperativas sociales, a saber: Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas, Comisión Honoraria de Cooperativismo, Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay.

Con fecha 30 de Diciembre 2005 a iniciativa del Poder Ejecutivo comienza el proceso parlamentario del proyecto de ley sobre cooperativas sociales.

Este proyecto de ley entra a la Cámara de Representantes el 14 de febrero 2006, en donde la Comisión Especial: Marco Cooperativo se encarga

⁴¹ Entrevista realizada al Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo.

de profundizar el conocimiento sobre este fenómeno propuesto y de redactar una serie de artículos detallados. Dicha Comisión aprueba el texto modificativo el día 6 de abril 2006, dándole un marco normativo a esta clase de emprendimientos y le da paso a la Cámara de Representantes la cual sanciona el proyecto de ley.

El día 21 de abril 2006 este proyecto de ley entra a la Cámara de Senadores, dándole pase a la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión en donde se discuten y se cuestionan los fundamentos, las ventajas, y las limitaciones de esta nueva iniciativa de desarrollo social. Luego de casi dos meses de tratamiento parlamentario la Cámara de Senadores sanciona el proyecto de ley el día 14 de junio 2006.

La promulgación de la ley de cooperativas sociales plantea un doble desafío, por un lado que el movimiento cooperativo reconozca a las cooperativas sociales como tales, y por otro lado que ellas también se hagan un espacio propio dentro del movimiento cooperativo. Se entiende que las cooperativas sociales deben federarse e incorporarse pues uno de los cimientos del movimiento cooperativo es su concepción integradora⁴².

El objetivo de promulgar esta nueva ley fue crear un marco normativo para este tipo de emprendimiento económico social. Para ello fueron puntos de referencia las opiniones del Ministerio de Desarrollo Social, de la Comisión Honoraria de Cooperativismo, y de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas sobre la importancia de fomentar el surgimiento de las cooperativas sociales. La Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay no participó en el proceso de gestación de este proyecto de ley específico ni en su trámite parlamentario. No obstante según fue expresado en la entrevista realizada no se tiene ninguna objeción respecto al surgimiento de estas nuevas cooperativas sociales⁴³.

⁴² Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

⁴³ Entrevista realizada al asesor legal de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay.

Por su parte la Comisión Honoraria de Cooperativismo⁴⁴ expresó que las cooperativas sociales son una herramienta de utilidad pero que requieren de un tratamiento y de un seguimiento profundo para el mejor beneficio y cumplimiento de la ley.

Durante todo el trámite parlamentario del proyecto de ley de cooperativas sociales se conservó el proyecto originalmente propuesto por el Poder Ejecutivo, agregándole solamente algunas modificaciones incluidas en los artículos 8, 9 y 10 referidos a las compras del Estado con las cooperativas sociales (art.33 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera).

En este sentido se expresa que la posibilidad de las cooperativas sociales de acceder a las licitaciones de los organismos públicos es un espacio de mercado concreto y claro para ellas.⁴⁵ No obstante es claro que por la sana supervivencia de esta iniciativa se debe traspasar la frontera de exclusividad del mercado público.

Se trata de un hecho muy favorable para la consolidación de las cooperativas sociales la posibilidad de acceder a las licitaciones públicas del Estado, pero se añade que las mismas no deberían tampoco vivir solamente de éste⁴⁶.

La modificación realizada al artículo 33 del Tocaf otorga una facilidad de acceso para la cooperativa social como proveedor del Estado. Esto significa que el Estado les brinda la oportunidad de actuar en un espacio puntual dentro del mercado que de otra forma no podrían llegar debido a las desventajas competitivas dentro del mercado.

La fundamentación apoyando la promulgación de esta ley estuvo a cargo principalmente del Ministerio de Desarrollo Social. El mismo entiende que la

⁴⁴ Entrevista realizada al Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo.

⁴⁵ Entrevista realizada al Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo.

⁴⁶ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

cooperativa social “...es una herramienta que nos permite otorgar un marco legal para poder trabajar con lo que denominamos las salidas de la emergencia.”⁴⁷ En el marco del Programa Fortalecimiento de Iniciativas Locales que no es un componente del Plan de Emergencia, se cree que esta ley sería una herramienta útil a fin de que los grupos asociativos, que se encuentran dentro de la denominada economía social, obtengan la personería jurídica que les permita pasar del ámbito informal al ámbito formal del mercado laboral y productivo.

Se agrega que actualmente ya hay grupos asociativos de esta índole, los cuales podrían convertirse en cooperativas sociales debido a la existencia de esta figura legal. Por lo tanto se entiende que la nueva ley de cooperativas sociales podría ser en algún sentido una ley reguladora de la situación actual. El Ministerio de Desarrollo Social considera que el surgimiento de la ley de cooperativas sociales es fundamental pues se trata también de uno de los pilares del Programa Opción Productiva como una de las salidas del Plan de Emergencia.⁴⁸

De esta exposición surge la confusión sobre que función cumplirán las futuras cooperativas sociales, en el sentido de que se las considere una herramienta de legitimación de una actividad de hombres y mujeres que han sido expulsados del mercado laboral o además de esto se pretende que también resulte ser una herramienta de inclusión y competencia dentro del mercado capitalista con todas las cargas conceptuales y sociales que ello implica. Al respecto Antunes dice *“Una cosa es presenciar en las diversas formas de actividad propias de la economía solidaria y del tercer sector un mecanismo de incorporación de hombres y mujeres que fueron expulsados del mercado de trabajo y de las relaciones de empleo asalariado y pasaron a desarrollar actividades no lucrativas, no mercantiles, incorporándose a las limitadas (pero necesarias) formas de sociabilidad que el trabajo posibilita en la*

⁴⁷ Extraído del acta n°10 de la Comisión Especial: Marco Cooperativo – Cámara de Representantes (2006)

⁴⁸ Extraído del acta n°10 de la Comisión Especial: Marco Cooperativo – Cámara de Representantes (2006)

*sociedad actual. Esos seres sociales se ven, entonces, no como desempleados, excluidos, sino como realizando actividades efectivas, dotadas de algún sentido social. (...) estas actividades cumplen un papel funcional en relación con el sistema, que hoy no quiere tener ninguna preocupación pública y social con los desempleados. (...) estas asociaciones o empresas solidarias llenan en alguna medida los vacíos producidos. Ahora bien, atribuirles la posibilidad, con su expansión, de sustituir, alterar y, en última instancia, transformar el sistema global de capital me parece un equivoco enorme.*⁴⁹

Las cooperativas sociales como emprendimientos productivos y sociales bien pueden llegar a convivir dentro de las reglas de juego del mercado capitalista, generando su propio espacio de actuación, no obstante no se cree posible que las cooperativas sociales logren un grado de autonomía tal que sustituya al sistema capitalista actual.

III.3 – Debate actual sobre las cooperativas sociales

Habiéndose revisado las actas de discusión parlamentaria se evidencia que una de las principales preocupaciones del parlamento giró en torno a la viabilidad y a la gestión de las cooperativas sociales. Sin embargo la misma fue atenuada por la existencia del convenio marco entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Comisión Honoraria de Cooperativismo perteneciente a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, respaldando la implementación de esta herramienta social en términos de asesoramiento sobre el tema de cooperativismo, sus principios y fundamentos, y su intermediación entre la lógica del Estado y la lógica del movimiento cooperativista.

Otro polémico cuestionamiento parlamentario fue respecto a la competencia entre las cooperativas sociales y la mediana o pequeña empresa. Se discutió la limitación del monto y del volumen de las cooperativas sociales para contratar con el Estado, pues se entendía que las mismas podían llegar a

⁴⁹ Antunes (2005) “Los sentidos del trabajo”, Herramientas, pp.104.

ser un elemento desintegrador de la pequeña y mediana empresa ya instalada en el mercado.

En ese mismo sentido también se debatió limitar la calificación de cooperativas sociales, dado que éstas estarán exoneradas del pago de impuestos que las demás empresas sí deben pagar. Inquietaba la idea de competencia de mercado entre la mediana y pequeña empresa existente y las cooperativas sociales en términos de costo del producto o servicio brindado en relación directa con la exoneración total de tributos de las segundas. Se temía que en los hechos se produjera una competencia desleal entre los diferentes tipos de emprendimientos asociativos, en donde las pequeñas o medianas empresas se vean obligadas a cerrar por no poder competir con las cooperativas sociales en el mercado.

Las futuras cooperativas sociales contarán con la exoneración total del pago de tributos, es decir que se encuentran exentas de todo aporte patronal debiendo abonar solamente el aporte personal⁵⁰.

Se considera que la exoneración de estos tributos para las cooperativas sociales es un factor menor y que la competencia en el mercado no es un problema. Al respecto se añade que la experiencia italiana recibió la misma clase de crítica, sin embargo es necesario no olvidar que la cooperativa social tiene un valor agregado en lo social en el entendido del ahorro en asistencia, seguridad, etc., para el Estado y para la sociedad⁵¹.

En el mismo sentido el Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo entiende que desde el punto de vista de las políticas públicas no se crea ningún inconveniente respecto a la supuesta competencia en el mercado.⁵²

⁵⁰ Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

⁵¹ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

⁵² Entrevista realizada al Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo.

La fuerte preocupación parlamentaria sobre la posible competencia desleal entre las cooperativas sociales y la mediana y pequeña empresa no fue secundada por los actores sociales entrevistados, al entenderse que las cooperativas sociales tienen posibilidad de un lugar propio dentro del mercado uruguayo.

El día 26 de junio 2006 el Poder Ejecutivo promulga la ley n° 17978 que en su artículo primero dice: *“Las cooperativas sociales son aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación extrema de vulnerabilidad social.”*

III.4 – Proceso de implementación de las cooperativas sociales

El Ministerio de Desarrollo Social considera necesario para poder continuar implementando su nueva política de desarrollo social el instrumento normativo (ley de cooperativas sociales), el instrumento financiero (Fondo binacional entre el gobierno venezolano y el Plan de Equidad), y el instrumento de la asistencia técnica y la capacitación; de manera de que los jefes o jefas de hogar puedan acceder a estos emprendimientos asociativos o colectivos.⁵³

En un breve análisis institucional se intentará conocer desde su implementación a las cooperativas sociales. De la exposición realizada en el parlamento por el Ministerio de Desarrollo Social se desprende que la función de éste será básicamente el análisis de la viabilidad de los proyectos grupales a través de un equipo técnico integrado por economistas, contadores, y asistentes sociales.

⁵³ Extraído del acta n°10 de la Comisión Especial: Marco Cooperativo – Cámara de Representantes (2006)

A partir de la promulgación de la ley de cooperativas sociales en junio 2006 se crea la Unidad de Cooperativas Sociales. En este sentido también el presupuesto de esta unidad es algo frágil compuesto por un presupuesto asignado por varias fuentes de financiamiento, a saber: plan de equidad y fondos enviados desde Venezuela a dicho fin.

Esta Unidad de Cooperativas Sociales depende directamente de la dirección ministerial, y la misma tiene asignado tres departamentos a saber: Promoción y capacitación, Registro y control, y finalmente Seguimiento, estadística e investigación. Estos departamentos son una serie de etapas que se presentan en forma de prelación o complementarias en forma paralela para la constitución de los grupos pre-cooperativas sociales.

El departamento de Promoción y capacitación enfoca la viabilidad social y económica del proyecto presentado por el grupo. Una vez aprobada la viabilidad social y económica de los proyectos productivos presentados, el departamento de Registro y control tiene a su cargo la tarea de realizar los tramites de personería jurídica y la tarea de control a través de auditorias contables y sociales de las cooperativas sociales en funcionamiento. Por su parte el departamento de Seguimiento, estadística e investigación tiene a su cargo específicamente la tarea de la obtención de datos estadísticos con el fin de lograr una devolución a la sociedad uruguaya como forma de rendir cuenta real de este emprendimiento productivo⁵⁴.

Las cooperativas sociales pueden entenderse como formando parte de una política de promoción de empleo protegido, pues se le determina a la cooperativa social los salarios y en que gastar los excedentes. Esto pone en riesgo los principios básicos del cooperativismo y así mismo también se plantea lo cuestionable que resulta el término “cooperativas” sociales debido a las

⁵⁴ Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

connotaciones de autonomía, democracia, y autogestión que conlleva esa palabra⁵⁵.

Se entiende que estas cooperativas sociales son un subtipo de cooperativas de trabajo pues son empresas productivas de bienes o servicios y agrega que las mismas serían una etapa transitoria que desembocaría en la constitución de cooperativas de trabajo propiamente dichas⁵⁶.

En contraposición a esto no se cree necesaria la aparición de una nueva figura jurídica de cooperativas sociales, pues los beneficios establecidos para este tipo de cooperativas no parecen firmes fundamentos para la creación de las mismas. Además se trataría de una figura jurídica transitoria pero resulta cuestionable si los mecanismos de autopropulsión para el pasaje de cooperativas sociales hacia una cooperativa de trabajo son válidos y confiables⁵⁷.

No obstante para la Unidad de Cooperativas Sociales éstas son un subtipo de cooperativas de trabajo en el entendido que los topes en los laudos facilitarán el proceso de transición de cooperativas sociales a cooperativas de trabajo.⁵⁸

De las entrevistas obtenidas se comparte la idea de lograr la participación de varios actores sociales en la promoción de este tipo de emprendimientos productivos, además sostiene que el Ministerio de Desarrollo Social debería favorecer la promoción de las cooperativas sociales a través de la interrelación público – privada, por ejemplo organizaciones de personas discapacitadas⁵⁹. Se afirma que de esta manera existen mayores posibilidades de sobrevivir sin depender tanto del Estado.

⁵⁵ Entrevista realizada a dos integrantes de la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República.

⁵⁶ Entrevista realizada al asesor legal de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay.

⁵⁷ Entrevista realizada a dos integrantes de la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República.

⁵⁸ Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

⁵⁹ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

Una de las claves del éxito para las cooperativas sociales uruguayas es la participación activa de organizaciones no gubernamentales o asociaciones civiles en el proceso de seguimiento de estos emprendimientos. Las cooperativas sociales uruguayas se basan en la idea de lograr la asociación de diferentes colectivos a través de una cooperativa integrada por diferentes grupos de intereses técnicos, destinatarios, y principalmente organizaciones sociales especializadas en la cobertura del servicio social ofrecido, debiendo tener cuidado de su relación de dependencia con el Estado. La cobertura ofrecida por las cooperativas sociales es doble pues es satisfacción de necesidades económicas y a la vez satisfacción de necesidades sociales sumándose a esto la posibilidad de una inserción social que pase por lo laboral⁶⁰.

Dentro de la amplia gama de formatos de grupos asociativos el Ministerio de Desarrollo Social expone que el formato cooperativo se considera muy apropiado pues refuerza los vínculos de solidaridad, la acción colectiva, y el apoyo mutuo. Además esta propuesta ayudará a la inserción laboral de los desocupados crónicos, no inventándoles trabajo sino que ellos a través de la cooperativa social produzcan bienes o servicios necesitados por el mercado y por la Administración Pública.⁶¹

Además se añade que en ningún momento se trata de formar guetos de pobreza sino que por el contrario la idea es, en un futuro, poder llegar a formar consorcios, es decir cadenas productivas de cooperativas sociales que comercialicen entre ellas sus productos o servicios. Para dar mayor solidez a estos emprendimientos productivos se agrega como un punto a favor contar con la ayuda del LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay) quien trabajará en el proceso de testeo de la calidad de los productos producidos por estas cooperativas sociales, con el fin de lograr una mejor manera de insertarse en el mercado privado y público.⁶²

⁶⁰ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

⁶¹ Extraído del acta nº10 de la Comisión Especial: Marco Cooperativo – Cámara de Representantes (2006)

⁶² Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

La Comisión Honoraria de Cooperativismo entiende que las cooperativas sociales deberían conformar un conjunto más grande agrupados por rubro de modo de obtener mas ventajas y réditos, idea que fue prevista en el contenido de la ley de cooperativas sociales.⁶³ Se deja la posibilidad de formarse consorcios en el sentido de cadenas productivas de cooperativas sociales, tal como sucedió en Italia.

La población integrante de las cooperativas sociales tienen dos fuentes de acceso para el desarrollo de su emprendimiento productivo. Por un lado se encuentra la vía interna proveniente de los programas Opción productiva, y Fortalecimiento de iniciativas locales. Por otro lado se encuentra la vía externa en el entendido de las personas que se acercan al Ministerio de Desarrollo Social con una idea propia de proyecto productivo, o en algunos casos estos posibles proyectos productivos son presentados a través de organizaciones no gubernamentales o comunales zonales.⁶⁴

A partir de las entrevistas realizadas se entiende que las cooperativas sociales deberían estar integradas por personas provenientes de diversos colectivos sociales que logren sentir una identidad propia con el emprendimiento y por lo tanto desarrollen valores universales que le permitan alcanzar una mejor calidad de vida humana⁶⁵.

En la redacción de la ley de cooperativas sociales las mismas deben estar integradas por personas que se encuentran en situación de algún grado de desafiliación y/o con algún grado de vulnerabilidad. Se trata de dos categorías dinámicas que permiten una flexibilidad al momento de intervenir.

Castel plantea que *“Hablar de desafiliación (...) no es confirmar una ruptura, sino retrazar un recorrido.”* y además *“la desafiliación (...) no*

⁶³ Entrevista realizada al Presidente de la Comisión Honoraria de Cooperativismo.

⁶⁴ Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

⁶⁵ Entrevista realizada al Presidente de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

*necesariamente equivale a una ausencia completa de vínculos, sino también a la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido.”*⁶⁶

Al decir que las cooperativas sociales están integradas por personas que poseen algún grado de vulnerabilidad se entiende la idea de Katzman⁶⁷ como un concepto dinámico relacional, en donde se observa la relación entre los activos del hogar (educación, salud, contactos interpersonales, etc.) y la estructura de oportunidades, integrada por el mercado, la sociedad, y el Estado. Los resultados de las diferentes combinaciones entre ambos términos serán los diferentes grados de vulnerabilidad.

El grado de vulnerabilidad de las personas integrantes de las cooperativas sociales surgirá del cruzamiento del índice de pobreza y en simultáneo la constatación de necesidades básicas insatisfechas. Todavía no existe un reglamento aprobado, sin embargo la Unidad de Cooperativas Sociales se apoya en dos filtros para la constitución de un cooperativa social, primero el cruzamiento de los dos índices expuestos anteriormente, y segundo esta unidad evaluará la creación del estatuto del grupo cooperativo⁶⁸.

Actualmente la Unidad de Cooperativas Sociales se encarga de realizar todos los tramites burocráticos para la constitución de la personería jurídica de la futura cooperativa social, con el fin según fueron sus propias palabras “*como ayuda para no manosearla*”⁶⁹. Este punto no es para nada menor, pues resulta cuestionable el proteccionismo y/o asistencialismo por parte del Estado para con esta clase de emprendimiento de desarrollo social. Como diría Martí refiriéndose a las cooperativas de trabajo que es lo existente hoy realmente “*...debemos analizar (...) la política pública que se pone en juego, la actitud de*

⁶⁶ Castel (1997) “*La metamorfosis de la cuestión social*”, Ed. Paidós, pp. 16.

⁶⁷ Katzman (1999) “*Vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades en Argentina y Uruguay*”, Ed. OIT-Fundación Ford.

⁶⁸ Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

⁶⁹ Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

*la cooperativa que recibe el subsidio y apoyo estatal, y el vínculo que se establece entre ambos.*⁷⁰

Para el mejor beneficio de la puesta en marcha de las cooperativas sociales la Unidad a cargo pretende elaborar un registro de equipos técnicos que puedan ser contratados por estas cooperativas para ser asesoradas y lograr una mejor gestión del emprendimiento productivo. La idea es que dicho grupo cuente con el apoyo de técnicos especializados en calidad de asalariados, por entenderse que si estos técnicos formaran parte del grupo de la cooperativa social se evidenciaría una asimetría de poder.⁷¹

No obstante al poseer el Ministerio una lista de equipos técnicos también se corre el riesgo de continuar generando dependencia hacia el Estado, pues aunque el salario del técnico lo pague la cooperativa social la fuente laboral del mismo la tiene la Unidad de Cooperativas Sociales. Desde el punto de vista del grupo cooperativo se genera dependencia estatal respecto a la gestión burocrática y desde el punto de vista del equipo técnico también aparece una dependencia respecto a su fuente laboral.

De acuerdo con la información brindada por el departamento de Seguimiento, estadística e investigación de la Unidad de Cooperativas Sociales actualmente existen, en la capital y en el interior del país, treinta y cinco cooperativas sociales ya conformadas y cien se encuentran dentro del proceso previo a la definitiva conformación. Existe una gama muy amplia de los rubros abordados por las cooperativas sociales, dichos rubros van desde servicios varios, construcción, elaboración de alimentos, etc. Obviamente la definición por un rubro de trabajo específico está pautado por la trayectoria laboral de uno o varios de sus integrantes y además también varía según el lugar y el momento del emprendimiento⁷².

⁷⁰ Martí, Juan Pablo "Las políticas públicas y la autonomía de las cooperativas de trabajadores" reflexiones en base al trabajo de Luis Razeto: Economía popular de solidaridad: Identidad y proyecto en una visión integradora.

⁷¹ Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

⁷² Charla informativa a cargo de la Unidad de Cooperativas Sociales – Ministerio de Desarrollo Social.

Ahora que ya se posee un mayor conocimiento sobre que son las cooperativas sociales y cual es su contexto, a continuación se plasmaran algunas breves consideraciones finales.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La cooperativa social es una nueva figura jurídica que se agrega como un componente más en la implementación de varias estrategias de intervención, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, a fin de revertir la grave situación social que el país ha venido arrastrando desde hace décadas atrás.

Para conocer mejor a las cooperativas sociales esta primera aproximación exploratoria se basó en la información obtenida a través de los actores sociales entrevistados, en el antecedente de la experiencia italiana, y en el análisis de la reglamentación de las cooperativas sociales.

En síntesis puede decirse que las cooperativas sociales, en el discurso oficial, son concebidas como un mecanismo válido para enfrentar la exclusión y el desempleo de la sociedad uruguaya. Las mismas son pensadas como una forma de empleo pues se estructuran dentro del sistema institucional.

El surgimiento de esta nueva clase de emprendimientos productivos fue facilitado por el movimiento cooperativo en el proyecto de ley general de cooperativas. Sin embargo fue llevado a la práctica por el Ministerio de Desarrollo Social como estrategia política para atenuar las alarmantes cifras de desempleo y desafiliación social en Uruguay.

Todos los actores sociales entrevistados, los cuales fueron seleccionados por estar involucrados directa o indirectamente en el tema de las cooperativas sociales, se mostraron muy cautelosos no queriendo hacer pronósticos ni futurología sobre ellas. Muchos de ellos consideran a las cooperativas sociales como un subtipo de cooperativa de trabajo. De esta forma se cree que se está forzando a la categoría con un nuevo reajuste social.

A fin de que las cooperativas sociales logren ser validadas como una verdadera herramienta de inclusión social y laboral es necesario que la instrumentación de las mismas trascienda el período de tiempo concreto de un gobierno. Es decir que si bien es real que las cooperativas sociales coyunturalmente nacen en Uruguay dentro del escenario político “progresista” de ninguna manera puede atarse a la idea de que esta herramienta de inclusión solo logrará su objetivo en tanto el Partido Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría sea gobierno. En tal caso las cooperativas sociales como herramienta de inclusión social perderían su credibilidad y su implementación tendría mucha fragilidad.

Otro punto importante es lograr su implementación en carácter de un programa de atención de manera clara y solvente, demostrando que se tiene un lugar real asignado para ellas tanto en el mercado laboral y económico como en la sociedad.

Para ello es fundamental el trabajo en conjunto de todas las instituciones que atraviesan la realidad de una cooperativa social (los organismos estatales, el mercado, el sistema educativo, la familia) para que se resalte su importancia social, y de esta manera se minimice la estigmatización que existe actualmente respecto al Ministerio de Desarrollo Social y sus intervenciones.

Una de las posibles formas de desestigmatizar a los beneficiarios de este instrumento sería contar con la participación de otras carteras ministeriales u otros organismos públicos o privados (por ejemplo JUNAE, PROJOVEN, Patronato de Encarcelados y Liberados, etc.,) que participen activamente en el proceso de brindar información a la población. Este tipo de implementación en conjunto ayudaría a la universalización y a contrarrestar la carencia de que las cooperativas sociales estén siendo organizadas, promocionadas, y difundidas solamente por el Ministerio de Desarrollo Social.

Esta crítica refiere a que las cooperativas sociales podrían ser el punto de unión de diferentes organismos públicos y privados, a través de los

Trabajadores Sociales u otros profesionales que se encuentren vinculados con población vulnerable, pudiéndose tender redes sociales hacia una universalización de la población en la generación de proyectos laborales. Esta es una de las principales razones por la que los Trabajadores Sociales deberían saber de la existencia de las cooperativas sociales.

Una vez más se asiste a la implementación aislada de una herramienta derivada de una política nacional de desarrollo social. A modo de comentario el Uruguay esta lleno de políticas públicas y sociales instrumentadas por un solo organismo estatal dándose como resultado final la superposición de políticas o en el peor de los casos la ignorancia de su existencia por parte de la población.

Asimismo las cooperativas sociales al estar integradas cien por ciento por personas con algún grado de desafiliación y/o con algún grado de vulnerabilidad tienden a no fomentar la universalización. Tal vez fuera necesario flexibilizar los criterios de integración.

Se entiende que las mismas no pueden ser objeto de focalización sino que es necesario abordar estos emprendimientos productivos asociativos de manera más universal como una forma de alcanzar la verdadera afiliación societal de los ciudadanos. De esta forma se pierde la riqueza de la vinculación social entre personas de diferentes situaciones económicas y sociales.

Algo poco positivo para las cooperativas sociales, para su funcionamiento y para su continuidad es el hecho de que a más de un año de su creación jurídica por ley, no exista conocimiento de su existencia para la sociedad en su conjunto.

Se sabe también que existe una población muy marginada que no podrá sostener esta clase de emprendimientos productivos, pero también se sabe que la franja de población con capacidad para sostener esta clase de emprendimiento productivo y social tal vez no lo haga por evitar ser etiquetado

públicamente como “*vulnerable*”. Por ende los extremos se alejan en lugar de acercarse.

Igualmente, es necesario no olvidar que las cooperativas sociales pueden llegar a ser una herramienta cualitativa válida de inserción social grupal. Este instrumento trata de un proceso humano grupal que necesita de un tiempo y un espacio de formación, implicando avances y retrocesos, hasta alcanzar la solidez necesaria que le permita constituirse como un todo grupal y poder sobrevivir dentro de las reglas de juego del mundo capitalista.

En este sentido, se expresa el temor de no transformar dicha herramienta cualitativa en una herramienta cuantitativa por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Si esto aconteciera se perdería la positiva potencialidad de las cooperativas sociales a la hora de enfrentar el desempleo y la desafiliación social.

El Ministerio de Desarrollo Social en su discurso parlamentario dijo que su función con respecto a las cooperativas sociales sería el análisis de viabilidad económica y social de los proyectos productivos y también de control de los mismos mediante auditorias. La Unidad de Cooperativas Sociales agregó que la función de esta unidad es el análisis de viabilidad económica y social de los proyectos productivos, luego el proceso de consolidación del grupo cooperativista a través de capacitación y de la selección de su propio estatuto, y finalmente la función de control contable y social de la cooperativa.

Entonces, la participación del Estado, a través de su apoyo en la gestión de las cooperativas sociales, ¿tiene un plazo establecido para poco a poco irse retirando de la escena de las mismas? Además en el caso de que el Estado acompañe siempre los procesos de las cooperativas sociales ¿también acompañará el proceso de los posibles consorcios o cadenas productivas de las mismas en el futuro? Pues la función que cumple hoy el Ministerio de Desarrollo Social respecto a las cooperativas sociales va mucho más allá que la posibilidad de obtener un subsidio económico.

Finalmente, tal vez en futuros trabajos se pudieran profundizar aspectos tales como: conocer las expectativas y la opinión de los propios integrantes de esta herramienta de inclusión social, es decir comprender las valoraciones de los propios trabajadores de las cooperativas sociales. O así como también realizarse una evaluación sobre los errores y aciertos de esta nueva herramienta de emprendimientos cooperativos promocionados por el Estado.

BIBLIOGRAFIA

- ALEMAN, C. y GARCES, J., (1998) *“Política social”*, Mcgraw – Hill, España.
- ANTUNES, R.,(2005) *“Los sentidos del trabajo”*, Herramientas, Buenos Aires, Argentina.
- CASTEL, R., (1997) *“La metamorfosis de la cuestión social”*, Editorial Piados, Buenos Aires, Argentina.
- GAUTIÉ, J., (1999) *“ De la invención del desempleo a su deconstrucción”* en: “Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos”, Editorial.....
- KATZMAN, R y otros, (1999) *“Vulnerabilidad, Activos y Estructura de oportunidades en Argentina y Uruguay”*, Editorial OIT- Fundación Ford, Santiago de Chile, Chile.
- LIPIETZ, A., (1997) *“Elegir la Audacia. Una alternativa para el siglo XXI”*, Ed. Trotta.
- MAROCCHI, G., (1997) *“Cooperación social de inserción en Italia”* en: Las empresas sociales en Europa, Hacer Editorial.
- MARTINEZ, I., (2006) *“Los enredos de la focalización”* en: Trabajo Social nº37, EPAL, año XX.
- MEDA, D., (2001) *“El reconocimiento de la existencia de diversas esferas y de la plena actividad”* en Neffa: Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo,
- NEFFA, J., (1999) *“ Actividad, trabajo y empleo”* en: “Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos”, Editorial.....
- NETTO, J.P., (1994) *“Razao, Ontologia e Praxis”* en: Serviço Social & Sociedade nº 44, año XV.
- RIFKIN, J., (2001) *“El fin del trabajo y la propuesta del Tercer Sector”* en Neffa: Presentación del debate reciente sobre el fin del trabajo,

Materiales de apoyo:

Trabajo final interdisciplinario del curso Coopertivismo y Asociativismo dictado por UEC (Diciembre 2006)

Materiales brindados, vía internet, por la Unidad de Estudios Cooperativos:

-MARTI, Juan Pablo, *“Las políticas públicas y la autonomía de las cooperativas de trabajadores”* Reflexiones en base al trabajo de Luis Razeto: Economía popular de solidaridad: Identidad y proyecto en una visión integradora.

-*“La economía social como vía para otro desarrollo social”* Documento lanzamiento del debate sobre Distintas propuestas de economía social en Urbared, Red de Políticas Sociales, 2002. (www.urbared.ungs.edu.ar)

- Rieiro, Anabel, *“Buscando nuevos canales de autonomía a través de políticas de inclusión”*, Unidad de Estudios Cooperativos, 2007.

Soporte electrónico:

www.wikipedia.com

www.parlamento.gub.uy