



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política
Licenciatura en Ciencia Política

Informe de pasantía

**CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA DE PRESENCIA TERRITORIAL DEL INSTITUTO
NACIONAL DEL COOPERATIVISMO: ESTUDIO Y PRESENTACIÓN DEL SISTEMA DE
SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN DEL PROGRAMA DE PRESENCIA TERRITORIAL**

Martín Grosso

Tutor: Nicolás Schmidt

Montevideo, abril de 2025

Índice

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1: Relato del proceso y descripción del Instituto Nacional del Cooperativismo, el Programa de Presencia Territorial y su base de datos	5
Relato del proceso	5
<i>Herramientas financieras del instituto</i>	8
<i>Políticas y programas del instituto</i>	8
El Programa de Presencia Territorial	9
La base de datos y Cooperbit	9
CAPÍTULO 2: Objetivos	10
Objetivos generales	10
Objetivos específicos	10
CAPÍTULO 3: Marco de referencia	11
El cooperativismo	11
Entidades de la economía social y solidaria	12
Cooperativas de artistas y oficios conexos	12
Políticas públicas: descentralización en el contexto fundacional del Instituto Nacional del Cooperativismo y el Programa de Presencia Territorial	13
CAPÍTULO 4: Marco metodológico	16
Descripción de la estructura de la información	17
<i>Cuadro 1: Diccionario de variables. Información extraída de los documentos de trabajo del Instituto Nacional del Cooperativismo</i>	18
CAPÍTULO 5: Análisis de datos	19
Creación del Programa de Presencia Territorial	19
Objetivos y funcionamiento del Programa de Presencia Territorial	21
Descripción y análisis de la base de datos: justificación y propuesta de reformulación de variables	25
Las cooperativas de artistas y oficios conexos y su interacción con el Programa de Presencia Territorial	34
<i>Cuadro 2: Comportamiento de las cooperativas de artistas y oficios conexos en la base de datos. Datos extraídos de la base de datos</i>	37

CAPÍTULO 6: Resultados esperados. Reformulación de variables, libro de códigos y aportes para un futuro manual de uso	38
Resultado esperado 1: reformulación de variables	38
<i>Opciones de respuestas cerradas para la variable tipo de solicitud para las categorías asesoramiento, gestión y formación</i>	39
<i>Opciones de respuestas cerradas para la variable seguimiento</i>	47
Resultado esperado 2: insumos para un futuro manual de uso y definición de las categorías asesoramiento, gestión y formación	47
<i>Resultado: insumos para un futuro manual de uso</i>	48
Resultado esperado 3: libro de códigos	49
CAPÍTULO 7: Conclusiones	50
BIBLIOGRAFÍA	54
SITIOS WEB CONSULTADOS, ARTÍCULOS DE PRENSA Y DOCUMENTOS DE TRABAJO	55
ANEXOS	57
Anexo 1: Formulario encuesta aplicado a los referentes regionales y presentación de resultados en formatográficas y campo de textos	57
Anexo 2: pauta de entrevista y entrevistas desgravadas	75
Anexo 3: Análisis de la base de datos, gráficas de frecuencia de palabras	134
Anexo 4: Resultado esperado libro de códigos	136

Introducción

El siguiente informe presenta los resultados de la pasantía educativa acordada entre el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y el Instituto Nacional del Cooperativismo. La pasantía tuvo como objetivo principal describir y caracterizar el Programa de Presencia Territorial (PPT), una de las políticas de descentralización del instituto orientada a promover el cooperativismo a nivel territorial. El trabajo se enfocó particularmente en analizar la base de datos del programa, donde se organiza y sistematiza la información. Entre los principales resultados obtenidos se destacan: la reformulación de variables de la base de datos, la elaboración del libro de códigos y la producción de insumos orientados a la elaboración de un manual de uso. Asimismo, se analizó el vínculo entre las cooperativas de artistas y oficios conexos con el PPT.

El informe se organiza en nueve apartados. En el primero, se expone el proceso de pasantía y se describe el organismo público donde se efectuó. Además, en este apartado, se presenta la política pública elegida como objeto de intervención dentro del instituto, el Programa de Presencia Territorial, así como la herramienta de evaluación y monitoreo empleada por el programa. En una segunda parte, se da cuenta del objetivo general y los objetivos específicos que se proponen en la pasantía. En un tercer apartado, se describe el marco de referencia elegido para contextualizar y analizar el PPT y el objeto de intervención del instituto, que abarca tanto al cooperativismo como a las entidades de la economía social y solidaria. El marco metodológico se presenta en una cuarta sección, en la que se detallan las técnicas y herramientas de investigación seleccionadas, tanto cualitativas como cuantitativas. En este apartado, también se describe la estructura de información que ofrece la base de datos que recoge y sistematiza toda la información del PPT. En el quinto apartado, se analizan los datos extraídos de las fuentes de información secundaria, las entrevistas, la encuesta y la información obtenida a partir del análisis realizado sobre la base de datos. La información recabada se pondrá en diálogo con el marco de referencia y los objetivos planteados. En esta sección, se responde a los objetivos y se comienzan a delinear los resultados esperados. Los resultados esperados se detallan en el sexto apartado, donde se deja constancia de los productos logrados. En el séptimo, se presentan las conclusiones. Para finalizar, el informe incluye la bibliografía y los anexos. En estos, se integran las pautas y los resultados de la encuesta y las entrevistas, las gráficas con la frecuencia de palabras aplicada sobre la base de datos y uno de los resultados esperados, específicamente, el libro de códigos.

Capítulo 1: Relato del proceso y descripción del Instituto Nacional del Cooperativismo, el Programa de Presencia Territorial y su base de datos

Relato del proceso

El proceso de pasantía comenzó en setiembre de 2023, bajo la coordinación del docente Camilo López Burian, quien era el responsable del área de pasantías del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. En las primeras instancias de trabajo, se presentaron las posibles instituciones donde realizar la pasantía, su alcance y los compromisos necesarios para cumplir con el proceso. Una vez seleccionado el Instituto Nacional del Cooperativismo (Inacoop) como institución receptora, se llevaron a cabo las primeras reuniones de trabajo con referentes institucionales y referentes técnicos del Inacoop: Amalia Astiazarán, responsable de la Unidad de Información e Investigación; Claudia de Lisio, responsable del Área de Planificación y Desarrollo Institucional, y Danilo Gutiérrez, director ejecutivo. En estas instancias, se presentaron los distintos problemas y preguntas del instituto plausibles de ser abordados en la pasantía.¹

El vínculo y las coordinaciones con la entidad receptora estuvieron a cargo de Amalia Astiazarán, responsable de la Unidad de Información e Investigación del Inacoop, mientras que la tutoría académica estuvo a cargo de Nicolás Schmidt. La pasantía tuvo como objetivo principal trabajar sobre el PPT, específicamente, sobre la base de datos (BD) que recoge las incidencias y sistematiza la información del programa. En términos metodológicos, se diseñó una estrategia que contempla metodologías de análisis tanto cualitativas como cuantitativas. Los resultados esperados, es decir, los productos logrados, son: la reformulación de las variables existentes de la BD actual, la realización de un libro de códigos sobre la BD y la generación de insumos plausibles de ser utilizados en un futuro manual de uso.

A modo de reflexión sobre el proceso de la pasantía, es importante destacar la apertura y generosidad de las profesionales del Inacoop, quienes, en todo momento, estuvieron dispuestas a ser fuente de consulta y guía constante. Observar, describir y analizar una política pública desde la posición de pasante, realizar el ejercicio de hacer sugerencias, identificar las necesidades y potencialidades de la política, así como conocer aspectos del trabajo técnico en territorio, ha sido una experiencia que, sin duda, enriquecerá mis

¹La pasantía fue realizada, en la misma institución, con el estudiante Sebastián Fernández. Ambos trabajamos sobre la misma unidad de análisis, compartiendo objetivos y colaborando en la recolección de la información y la conformación de los resultados esperados.

conocimientos y contribuirá a mi desarrollo profesional. Como parte del equipo de técnicos del Departamento de Cultura de la Intendencia de Montevideo, se puede observar que la evaluación y el monitoreo de políticas públicas culturales en esta institución se encuentran en fase preliminar; un claro ejemplo de ello es la creación, en el año 2024, del primer Observatorio de Políticas Culturales de la ciudad. Considero que el trabajo con el sistema de información del Inacoop representó uno de los aspectos más destacados de esta pasantía, ya que se convirtió en una fuente de conocimientos que podrá ser aplicada en mi inserción profesional actual en el área de las políticas públicas culturales.

Las etapas de trabajo que se describen a continuación se desarrollaron entre marzo de 2024 y marzo de 2025.

En la primera etapa, se concretaron los acuerdos de trabajo entre el Inacoop y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Se acordó trabajar sobre el PPT del instituto, en el análisis e intervención de la BD, que funciona como herramienta del sistema de información del PPT. Esta base presentaba diversas deficiencias, y es necesario, entonces, reorganizar y optimizar el uso de la información. Por lo tanto, se tomó como objeto de estudio para su intervención y se promovieron mejoras y nuevas definiciones pertinentes.

La segunda etapa se inició con la lectura de la información secundaria y el marco de referencia conceptual; luego, se armó el plan de trabajo y se determinaron los objetivos generales y específicos.

En la tercera etapa, se redactó el marco de referencia teórico y metodológico; además, se confeccionó y aplicó el formulario de encuesta a todos los referentes regionales. A su vez, se elaboró la pauta de entrevista y se aplicó a los referentes técnicos y políticos del instituto en su condición de informantes calificados.

En la cuarta etapa, se analizaron los datos que arrojó la encuesta, se desgrabaron y analizaron las entrevistas, y se examinaron las variables y categorías de la BD.

En la quinta etapa, se conformaron los resultados esperados: se redefinieron las variables, se confeccionó el libro de códigos y se detallaron los insumos plausibles a ser incorporados en un futuro manual de uso.

En la sexta etapa, se redactó el informe final y se presentaron los resultados esperados. Dicho informe fue entregado al Instituto de Ciencias Políticas y al Inacoop.

El Inacoop asesora y ejecuta la política nacional de cooperativismo. Promueve el cooperativismo como un modo de organización colectiva en núcleos de trabajadores que buscan soluciones al empleo a través de la formación de diversas cooperativas: agrarias,

agroindustriales, de artistas y oficios conexos, sociales y de trabajo. Expande y desarrolla el cooperativismo de vivienda en sus distintas modalidades, tanto de ahorro previo como de ayuda mutua, y estimula cooperativas de ahorro, crédito y de consumo.

El instituto es una persona jurídica pública no estatal, creada, en 2008, a través de la Ley 18.407. El artículo 186 de dicha ley establece su misión: ser el órgano que asesore, ejecute y propicie toda la política nacional sobre cooperativismo. Además, establece sus cometidos: asesorar organismos públicos en materia cooperativa; promover, promocionar y velar por el cumplimiento de los valores y principios cooperativos;² diseñar, ejecutar y evaluar la efectividad de planes, políticas públicas para el sector, y crear un sistema de información pública que observe la incidencia del cooperativismo en la economía nacional, la evolución y el desarrollo de los programas y proyectos (Ley 18.407).

La financiación del instituto tiene cuatro vertientes: la primera denominada *prestación coactiva*, para tributo;³ la segunda, un porcentaje de las ganancias del Banco de la República Oriental del Uruguay a través del Fondo Nacional de Desarrollo. Una tercera, que son recursos del presupuesto nacional, a partir del cumplimiento de los compromisos de gestión que se suscriben anualmente entre INACOOOP, MTSS y MEF y son aprobados por la Comisión de Compromisos de Gestión y la cuarta y última financiación se da a través de distintos convenios con organismos nacionales e internacionales.

Como persona pública no estatal forma parte del sector público, pero no depende directamente del Poder Ejecutivo ni el Gobierno departamental o municipal; tampoco del Poder Legislativo ni el Judicial. El instituto fue creado con la finalidad de atender un área específica de política pública, llevar a cabo fines públicos y regirse por los condicionantes de la ley que lo establece: «Las Personas Públicas no Estatales son organizaciones con objetivos de interés público, sin fines de lucro, creadas por ley. Están dirigidas por un

²Valores cooperativos: adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática de los miembros, participación económica de los miembros, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas, interés por la comunidad. Extraído de la declaración de la Alianza Cooperativa Internacional en su congreso en Mánchester, en 1995 (<<https://ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>>).

³La Prestación Coactiva es un paratributo creado por la ley 18.407 con el objetivo de contribuir con el desarrollo del propio sector cooperativo. El importe íntegro de la recaudación de la Prestación Coactiva se vierte al movimiento cooperativo en programas de capacitación y asistencia técnica y en líneas del fondo rotatorio especial. La omisión de cumplimiento opera como restricción de estos apoyos. Para accederse a los programas de INACOOOP, deberán estar al día con sus obligaciones. Asimismo, el atraso en el cumplimiento frente a INACOOOP impide, a los organismos públicos de contralor, la expedición de sus certificados de regularidad.

directorio donde, habitualmente, algunos de sus miembros son seleccionados por el Poder Ejecutivo» (Oficina de Planeamiento y Presupuesto).⁴

El Inacoop ofrece planes de apoyo, herramientas financieras para el sector, programas para la formación individual y colectiva de los miembros de las cooperativas, y espacios de articulación, coordinación y consulta.⁵

Herramientas financieras del instituto

- Fondo Rotatorio Especial. Creado por ley, permite al sistema cooperativo tener financiación para ideas de inversión. Busca desarrollar el sector a través de sus distintas líneas: línea general, capital semilla, cooperativas de vivienda, cooperativas agrarias, cooperativas agrarias campo de cultivos y campo de cría de colonización.
- Fondo de Desarrollo. Creado con el fin de proporcionar apoyos monetarios a la economía social y solidaria, y consolidar emprendimientos productivos sustentables y viables.
- Cooperativas Integradas al Mundo. El fondo financia primeras experiencias de exportación de productos y servicios de las distintas cooperativas.

Políticas y programas del instituto

- Programa de Formación Cooperativa. Con el objetivo de ofrecer formación profesional en cooperativismo, el programa brinda herramientas técnicas profesionales a grupos cooperativos y precooperativos y al conjunto de la economía social.
- Cooperativismo en la Educación. A través de distintos planes, el programa fomenta el desarrollo del cooperativismo en todo el sistema educativo (público-privado).
- Incubadora de Cooperativas. La iniciativa busca incubar emprendimientos cooperativos en sectores innovadores, en campos de oportunidades estratégicos que incorporen, por ejemplo, la ciencia y la tecnología.
- Programa de Mejora de Gestión. Financia a profesionales, consultores, para trabajar en procesos de mejora del sistema de producción que las cooperativas llevan adelante. Busca introducir cambios, saltos de calidad e innovación en los núcleos cooperativos de cualquier modalidad.

⁵Toda la información que se presenta en este informe sobre el funcionamiento del Inacoop, sus fuentes de financiación, herramientas financieras y planes y programas se extrae de documentos de trabajo e información recopilada de la página web <<http://www.inacoop.org.uy/>>.

- Perspectiva de género. Como área transversal y con distintas iniciativas, el espacio de trabajo busca implementar un plan nacional de género en todo el sector cooperativo. Entre las ideas se destaca el modelo de calidad con equidad de género.
- Biblioteca. Contiene, de forma virtual y física, materiales de referencia teórica para el uso del sector, guías prácticas sobre el funcionamiento de una cooperativa, legislación nacional e internacional, documentos de trabajo, etcétera.
- Becas. El instituto otorga becas de estudios para integrantes de las cooperativas o partícipes de la economía social.
- Programa de Formación Economía Social y Solidaria. Asesora y garantiza el acceso a la información sobre las políticas públicas existentes a todo el sector cooperativo y de la economía social.
- Mesas Intercooperativas Departamentales. Las mesas son incorporadas en la Ley 18.407 como espacios de trabajo y coordinación territorial. Son ejecutadas por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas y financiadas por el instituto de forma indirecta a través de apoyos económicos que este brinda a las gremiales.

El Programa de Presencia Territorial

El PPT es una de las estrategias de descentralización administrativa del instituto, que brinda asesoramiento, apoyo y acompañamiento en todo el territorio nacional a los grupos cooperativos, en formación y ya establecidos, como así también a organizaciones de la Economía Social y Solidaria. Asesora a Gobiernos locales y oficinas descentralizadas del Gobierno nacional en materia de cooperativismo y Economía Social.

Cuenta con referentes técnicos del área económica y social, que asesoran, acompañan y guían a las cooperativas en trámites y gestiones en cuanto requerimientos fiscales y formales, y referentes territoriales, que tienen como cometidos realizar actividades de promoción del cooperativismo, así como difundir los apoyos técnicos y financieros que el instituto proporciona.

El equipo técnico consta de ocho referentes regionales y una coordinadora. Los referentes son cargos técnicos: seis de ellos son contadores públicos, y hay una licenciada en Trabajo Social y una doctora en Derecho. Los tipos de intervenciones que realizan son: asesoramiento, gestión económica, gestión social, talleres, temas transversales, sistematización de información, etcétera. El programa se divide en ocho regiones: 1) Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo; 2) Rocha, Maldonado, Lavalleja y Treinta y Tres; 3)

Montevideo; 4) Canelones; 5) Florida, Durazno y Flores; 6) Soriano y Río Negro; 7) Artigas, Paysandú y Salto; 8) Colonia y San José.

La base de datos y Cooperbit

El trabajo del equipo técnico desarrollado en contacto con los usuarios de la política pública genera información e incidencias permanentemente. Esta acumulación de información, con un sentido y un criterio de uso, va conformando una BD. La BD contiene todas las incidencias de la política en el territorio nacional —que, al comienzo de esta pasantía, comprendía unas 5754—, registra distintas variables y describe el resultado de cada registro.

Para llevar adelante este registro, se utiliza un programa informático llamado Cooperbit, el cual permite, además de registrar las incidencias, adicionar un conjunto de información de relevancia. Por ejemplo, si las cooperativas han tomado créditos o han accedido a instancias de formación, permite crear una línea de tiempo y ver la evolución de cada cooperativa. Asimismo, permite acceder a un registro en el que se visualiza el accionar de la institución con relación a las demandas de los usuarios, para monitorear el alcance o la efectividad de la política, el programa o el instrumento del Inacoop que se haya aplicado.

Capítulo 2: Objetivos

Objetivos generales

- Describir y analizar el Programa de Presencia Territorial (PPT) dentro del Instituto Nacional del Cooperativismo, con base en el marco de referencia elegido, la información secundaria que se extrae de los documentos de trabajo del instituto y los datos que surgen del marco metodológico seleccionado.
- Describir y analizar cómo se recaba, se usa y estructura la información que se localiza en la base de datos, donde queda registrado y sistematizado el trabajo territorial de los referentes regionales del PPT.

Objetivos específicos

- Describir y analizar el vínculo de las cooperativas de artistas y oficios conexos con el PPT en la variable *tipo de cooperativas*, que forma parte de la base de datos.
- Reformular las variables, ubicadas en la base de datos y utilizadas para la sistematización de la información del PPT, que así lo ameriten.
- Determinar insumos plausibles de ser incorporados en un futuro manual de uso.
- Confeccionar un libro de códigos sobre la base de datos, integrando las variables redefinidas y sugeridas en la pasantía.

Capítulo 3: Marco de referencia

El cooperativismo

Las primeras organizaciones en formato *cooperativa* fueron de mediados del siglo XIX. Desde su génesis, el cooperativismo buscó fundar una forma organizativa basada en la cooperación y la solidaridad entre miembros de un mismo colectivo, socializando la producción de bienes y servicios, teniendo el trabajo en el centro, por encima del capital. En pocos años, el proceder cooperativo, su gestión democrática y sus valores alternativos a la sociedad de la época lograron una importante adhesión y se fundaron nuevas cooperativas en varios países de Europa.

En América Latina, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, varias corrientes incentivaron el progreso del cooperativismo: la inicial, introducida por inmigrantes europeos en Argentina, Brasil, Chile y Perú; la sindical y mutualista, también de inmigrantes, con cooperativas de consumo, crédito y servicios funerarios en Argentina, Chile y Uruguay, y la social, de pensadores y políticos latinoamericanos, más autóctona, que promovió cooperativas en Bolivia, Perú, Ecuador y Costa Rica (Martí, 2021).

A fines del siglo XIX junto con las corrientes inmigratorias, se dieron las primeras prácticas de ayuda mutua en Uruguay. Primero se consolidaron las cooperativas de consumo; luego las de crédito, y, en los años cuarenta del siglo XX, surgieron las primeras cooperativas agrarias y de trabajo. Hacia los años sesenta, aparecieron las primeras cooperativas de vivienda de ayuda mutua y, a comienzos del siglo XXI, se conformaron las primeras cooperativas sociales y las de artistas y oficios conexos.

El movimiento cooperativo en Uruguay es vasto, diverso y presenta rasgos distintivos con relación al cooperativismo que se desarrolló y se practica en la región. Aunque se puede observar que el desarrollo del cooperativismo uruguayo ha sido facilitado u obstaculizado por el accionar del Estado, ha conservado siempre sus niveles de autonomía e independencia (Martí, 2019). El cooperativismo uruguayo también se caracteriza por su fuerte vinculación con gremios y sindicatos (Romero, Torreli, 2022). El movimiento cooperativo se organiza mediante la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (Cudecoop), creada en 1988, actor preponderante en la creación de la Ley 18.407, que da forma al sistema cooperativo actual en Uruguay.

En cuanto a las formas que adopta la legislación uruguaya con respecto al sector cooperativo, se observa que ha tenido un camino legislativo que incluye leyes y decretos para cada rama del cooperativismo, pero ninguna con rango constitucional. En 2008, se

promulgó la Ley 18.407, que regula todo el sistema cooperativo y brinda un marco general y de funcionamiento del sistema. Promulgada por el Senado y la Cámara de Representantes, reunidos en Asamblea General, el 24 de octubre de 2008, tiene como objetivo establecer la regulación, la constitución, la organización y el funcionamiento del sistema cooperativo. Por primera vez, el derecho nacional tiene un marco legal exclusivo para el cooperativismo en su conjunto, una base necesaria para el funcionamiento del sistema. La ley constituye a las cooperativas y las define como:

Asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada (Ley 18.407, art. 4).

Entidades de la economía social y solidaria

Las entidades de la economía social y solidaria (ESS) son organizaciones del ámbito privado que llevan adelante actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, cuyo objetivo se orienta hacia el bien colectivo, priorizando el interés común sobre los fines particulares. En Uruguay, la Ley 19.848, en su artículo 1, tiene como propósito reconocer, promover y respaldar a la ESS en sus diversas manifestaciones, estableciendo medidas de fomento que se ajusten a los fines y principios que la definen. Dentro de las entidades de la ESS se incluyen cooperativas, empresas autogestionadas, sociedades de fomento rural, emprendimientos agroecológicos, iniciativas que contribuyen a la soberanía alimentaria, redes y entidades de producción artesanal, y fundaciones conformadas por organizaciones del sector. El Estado uruguayo, en cumplimiento de sus responsabilidades, garantiza y fomenta el desarrollo y la autonomía de las entidades de la ESS, a través del Instituto Nacional del Cooperativismo (Inacoop), el órgano encargado de la creación y ejecución de políticas públicas dirigidas a dichas entidades.

Cooperativas de artistas y oficios conexos

La Ley 18.407 ofrece la posibilidad de constituir cooperativas de artistas y oficios conexos (CAOC), con el objetivo de brindar una herramienta legal para que trabajadores de las artes puedan regularizar y formalizar sus vínculos laborales. Podrán ser parte de estas cooperativas los trabajadores calificados como artistas o técnicos de los oficios conexos de las artes, que estén inscriptos en el Registro Nacional de Artistas y Oficios Conexos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); así es señalado en el artículo 180 de la ley.

El vínculo entre el cooperativismo y el sindicalismo en Uruguay cuenta con múltiples ejemplos. La búsqueda de herramientas jurídicas mediante el formato de cooperativas para resolver las informalidades sectoriales de los afiliados a diversos sindicatos ha sido, en parte, responsable del surgimiento y desarrollo de la asociación entre el sindicalismo y el cooperativismo. Las CAOC son un claro ejemplo: surgen de las negociaciones entre los sindicatos de las artes, en particular la Sociedad Uruguaya de Actores y el Estado. Su objetivo fue cubrir las necesidades existentes, dar respuesta a la seguridad social y formalizar un sector históricamente informal como son las actividades artísticas en general y, en particular, las artes escénicas (Romero, Torrelli, 2022).

En 2022 las CAOC eran cuatro: Valorarte, Cooperativa de las Artes del Uruguay (Cooparte), Cooperativa de Trabajo Artístico de Socios de AUDEM (Coopaudem) y Cooperativa del Manzana (Romero, Torrelli, 2022). La cooperativa Del Manzana forma parte de la estructura organizativa de la murga Agarrate Catalina. El resto son el resultado de la negociación que dio génesis a este subtipo de cooperativas entre los sindicatos de artistas y el Estado.

En 2024 se registraron ocho CAOC:⁶ Cooperativa del Manzana, Cooparte suplementada, Coopaudem, Valorarte, Cooperativa de Trabajo Artística Macanudos, Cooperativa de Artistas Cuenco Cine, Cooperativa de Artistas y Oficios Conexos La Ventolera y Cooperativa de Trabajo Artistas Unidos.

Políticas públicas: descentralización en el contexto fundacional del Instituto Nacional del Cooperativismo y el Programa de Presencia Territorial

Como referencia, se utiliza el trabajo de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*, para definir el concepto de *política pública*, que servirá como base y guía para este informe. Estos la definen como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (Subirats *et al.*, 2008, p. 36).

A su vez, el concepto de *descentralización* utilizado se entiende como:

El traspaso de distintos tipos de poder (político, económico, fiscal, administrativo) a unidades subnacionales, agencias públicas o privadas y/o ámbitos locales con capacidad de diseñar, proveer y regular diversas líneas de acción estatal. El traspaso de estos poderes

⁶Dato extraído del listado de cooperativas del Inacoop, realizado por el instituto en febrero de 2024.

provee a las unidades de nivel inferior de distintos grados de autonomía respecto al poder central al momento de llevar adelante una política pública (Freigedo, Rodríguez y Milanesi, 2021, p. 83).

Desde la asunción, en 2005, del doctor Tabaré Vázquez como presidente de la república, el Estado uruguayo comenzó un proceso de reformas, diseños y ejecución de políticas públicas con fuerte énfasis en la descentralización administrativa y política del Estado. Estas han buscado promover el desarrollo local-territorial, ampliar la cobertura y la eficiencia del Estado en la implementación de políticas públicas, fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio, fomentar una ciudadanía participativa y generar mayores niveles de interacciones entre el Estado y la sociedad civil. El correlato y epicentro fueron la creación del tercer nivel de Gobierno, los municipios, mediante la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, votada en 2009.

A su vez, en todo el Estado se llevaron adelante políticas públicas con un fuerte foco de descentralización administrativa y gestión de las políticas.

Estas buscaron modificar el modelo de gestión de las estructuras del Gobierno central hacia sus propias unidades territoriales, partiendo de una definición de descentralización como instrumento válido para conocer las particularidades locales y así intervenir en el territorio con conocimiento de sus intereses (Freigedo, Rodríguez y Milanesi, 2021, p. 95).

Fueron varias las iniciativas de los distintos ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados y personas jurídicas no estatales que comenzaron a desplegar instrumentos y acciones de políticas públicas descentralizadas en todo el territorio entre 2005 y 2019, buscando transferir recursos de poder de tipo administrativo del centro hacia la periferia y mejorar la eficiencia de las políticas. Ejemplo de estas fueron los Centros MEC, creados en 2007, dependientes de la Dirección General del Ministerio de Educación y Cultura, que buscaron profundizar las políticas de descentralización cultural, con su consecuente carga social y de construcción de ciudadanía. Otro ejemplo fueron las Oficinas Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creadas con la fundación del MIDES. Estas han sido la puerta de entrada a los programas y servicios provistos por dicho ministerio. Brindan, además, atención descentralizada en barrios y pequeñas localidades en los distintos departamentos y municipios. Por último, podemos mencionar los Centros Públicos de Empleo, creados en la primera administración del Frente Amplio, que buscan descentralizar, acercar al territorio los servicios del MTSS y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

En este contexto descentralizador del Estado uruguayo fue creado el Inacoop, como un actor jurídico público no estatal. El Inacoop ha formulado estrategias y acciones de

políticas públicas alineadas con las características de las políticas públicas de descentralización del primer nivel de Gobierno. Bajo la responsabilidad que le confiere la Ley 18.407 y en su facultad de ejecutar políticas públicas dirigidas al fomento del cooperativismo y la ESS, el instituto ha llevado adelante iniciativas públicas de descentralización y desarrollo territorial. Estas acciones se resumen en la institucionalización de las Mesas Intercooperativas Departamentales, a través del programa de Desarrollo Territorial, que ejecuta CUDECOOP con el financiamiento de INACOOOP y en la implementación del Programa de Presencia Territorial

Capítulo 4: Marco metodológico

En este apartado, no solo se describen los aspectos metodológicos, sino, de manera exhaustiva, la estructura de la información que se desprende de la base de datos (BD). Para cumplir con los objetivos, se propone una exploración y descripción del objeto elegido con técnicas de análisis de datos cualitativas y cuantitativas.

Las técnicas de análisis cualitativas permiten conocer, en profundidad, las valoraciones y los objetivos del Programa de Presencia Territorial (PPT) y la utilización de la BD. La idea es realizar entrevistas, en profundidad, enfocadas a recabar información sobre los objetivos del programa, el seguimiento de las consultas, el monitoreo y la evaluación.

Se llevarán a cabo cuatro entrevistas con preguntas semiestructuradas a actores calificados del instituto. Las preguntas semiestructuradas permiten obtener respuestas flexibles y con niveles mayores de profundidad que las preguntas cerradas. Esta elección se debe a los conocimientos del objeto de análisis específico de los entrevistados seleccionados, así como a su dominio teórico y práctico de las temáticas abordadas en la pasantía. Se realiza una primera entrevista, a la coordinadora del PPT, Sofía Imas; una segunda entrevista, a la responsable de Planificación y Desarrollo Institucional del Instituto Nacional del Cooperativismo (Inacoop), Claudia de Lisio; una tercera entrevista, a la responsable del Área de Investigación e Información, Amalia Astiazarán, y una cuarta y última, a Danilo Gutiérrez, director ejecutivo.

En lo que se refiere a las técnicas de análisis cuantitativas, se elige hacer una encuesta, dado que, al decir de María Ángeles Cea D'Ancona (2004), esta permite lograr un volumen alto de información con bajos costos económicos y en poco tiempo. También permite consultar varias cuestiones diversas con una misma herramienta. Se confecciona un formulario con preguntas cerradas y semiestructuradas, que se aplica a todos los referentes regionales (RR) del PPT de forma autoadministrada a través de un formulario web. Los propósitos de las encuestas se resumen en: *a)* conocer cómo es el proceso de volcado de información a la BD por parte de los RR del PPT; *b)* indagar sobre la conceptualización de cada RR de los términos *asesoramiento, gestión y taller* al momento de completar la BD y catalogar dichos términos; *c)* conocer cómo los RR realizan el seguimiento de los casos que se presentan en la BD; *d)* evaluar las expectativas que los RR tienen sobre el trabajo del volcado de información a la BD con relación al desarrollo del PPT.

La decisión de articular dos estrategias de investigación, entrevista y encuesta, tiene el propósito de recabar información diversa, cubrir más dimensiones del problema y ampliar el número de sujetos a ser consultados sobre los objetivos del PPT y el uso de la BD.

Para observar y analizar el conjunto de datos existentes en formato campo de texto en la BD, se utilizó la técnica frecuencia de palabras o conteo de palabras. El uso de esta técnica tiene como fin identificar patrones, clasificar palabras o temas y observar su predominio en textos, discursos, entrevistas, etcétera.

Descripción de la estructura de la información

La información contenida en la BD es producto del trabajo que realizan los RR al introducir datos en el programa Cooperbit, con cada una de las consultas y solicitudes que se les presentan. Los RR utilizan el programa Cooperbit para registrar incidencias y hacer y dar seguimiento a consultas. Asimismo, el programa Cooperbit también es usado para tener un historial de cada cooperativa.

El cohorte utilizado en esta pasantía para analizar la BD es a partir del inicio de la implementación del Cooperbit, en noviembre de 2019, y se extiende hasta noviembre de 2023, por lo que abarca un aproximado de 5754 incidencias.

Cada uno de los RR es el encargado de llevar a cabo la gestión o consulta con los usuarios y luego completar la información en el programa. Las consultas le son presentadas por distintos medios (formulario web, llamada telefónica, Whatsapp, mail), y, una vez que se realiza la intervención o gestión necesaria, se deja un registro en Cooperbit, el cual tiene en la actualidad un cometido fundamental: poder cumplir con las metas de gestión del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicho ministerio libera partidas presupuestarias con base en el cumplimiento de metas, que son una parte del financiamiento del programa. También la BD permite ir dejando un legajo, donde va quedando todo lo que se asesoró y se trabajó con las cooperativas.

La BD está estructurada de la siguiente forma e incluye información que se detalla a continuación. En las filas, se encuentran los casos que se corresponden con las consultas que realiza el RR a las cooperativas, los grupos precooperativos, las áreas gubernamentales, las instituciones o los profesionales. Cada registro ubicado en la fila es un caso, es la observación del técnico sobre la consulta-incidencia, la unidad de análisis. En las columnas, se encuentran las 14 variables que conforman la BD.

Cuadro 1: Diccionario de variables. Información extraída de los documentos de trabajo del Instituto Nacional del Cooperativismo

Variable	Tipo de variable	Categorías	Descripción de la variable
Trámite n.º	Ordinal	Campo numérico sin duplicados	ID para identificar el número de consulta. Establece un orden de los casos
Fecha	Nominal	Campo fecha (día-mes-año)	Fecha en la que se cargó la consulta al sistema
Departamento	Nominal	19 departamentos, igual número de departamentos de Uruguay	Departamento donde se encuentra la cooperativa y se realizó la consulta
Localidad	Nominal	Campo texto. Contiene 155 localidades	Localidad donde se encuentra la cooperativa
Tipo de solicitud	Nominal con etiquetas	Asesoramiento, gestión, taller	Tipo de consulta, solicitud. Clasifica la solicitud
Descripción solicitud/observación	Nominal	Campo texto	Descripción breve del tipo de consulta. Describe la incidencia de los RR
Clasificación	Nominal	Área gubernamental, área institucional, cooperativa, economía social y solidaria, grupo pre, grupo precooperativo, profesional	Tipo de actor que realiza la consulta
Tipo de cooperativa	Nominal	Ahorro y crédito, artistas y oficios conexos, consumo, entidad de la economía social, segundo grado o ulterior, seguro, social, sociedad de fomento rural, todas, trabajo, vivienda	Subtipo de actor que realiza la consulta. Clasifica el tipo de cooperativa que realiza la consulta
Solicitante	Nominal	Campo texto	Nombre del actor que solicita (nombres de cooperativas, nombres propios o de instituciones)
Email o teléfono de contacto	Nominal	Campo texto	Dato de contacto de la persona que se comunicó
Seguimiento	Ordinal	Campo texto	Se utiliza con diferentes usos: a quién fue derivada, si necesita seguimiento posterior (no siempre se completa)
Usuario	Nominal	12 nombres de RR	Usuario que cargó la consulta al sistema, RR que realizó la incidencia
Entidad	Nominal	Campo numérico con duplicados	Es el número de identificación de la entidad en el Inacoop. El RR debe asociar la carga de la consulta a una cooperativa. Cuando no la asocia, esta variable queda en 0 (entre las consultas de cooperativas, más o menos solo el 50 % tiene asociado el número de entidad)
Nombre	Nominal	Campo texto	Nombre de la cooperativa. Lo trae automáticamente el sistema siempre que el RR cargue el número de entidad

Capítulo 5: Análisis de datos

Creación del Programa de Presencia Territorial

Empieza a virar el programa hacia un proceso de descentralización de los servicios, de que el Inacoop [Instituto Nacional del Cooperativismo] estuviera cerca de las cooperativas en territorio, y se fue ampliando su proyección territorial. Hoy estamos en casi los 19 departamentos; empezamos con tres o cuatro y hoy casi abarcamos todo el país (fragmento extraído de la entrevista número 1).

En todo el Estado uruguayo, desde el año 2005 en adelante, fue emergiendo una «concepción descentralizadora, donde la lógica de la gestión de políticas desde una perspectiva territorial ha ocupado un lugar importante en la agenda» (Freigedo, Milanesi y Rodríguez, 2019, p. 34).

En el periodo de gobiernos de 2005 a 2019, el Frente Amplio creó una diversidad de oficinas, roles técnicos, coordinadores y referentes territoriales de las distintas áreas y unidades de los ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados, con el objetivo de articular, ejecutar y descentralizar distintas políticas y servicios públicos (Freigedo, Rodríguez y Milanesi, 2021).

En esta coyuntura, se creó y constituyó el instituto, y, con él, las políticas públicas asociadas a la descentralización del Inacoop y al desarrollo del sistema cooperativo y de la economía social y solidaria (ESS) en el ámbito territorial. En el inicio, el vínculo y el trabajo del instituto en el territorio se dieron a través de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas. Las Mesas Intercooperativas Departamentales ocupan un espacio en la construcción descentralizadora del instituto. Con la redacción y la aprobación de la Ley 18.407, las MDC se institucionalizaron como espacios de trabajo y coordinación territorial. Estas son financiadas por el instituto y llevadas adelante por las federaciones. Buscan el desarrollo del sector cooperativo, construyen ciudadanía y conectan al Estado con la sociedad. Las mesas concuerdan con el énfasis puesto en la participación ciudadana y la ampliación de derechos democráticos, propias de las reformas descentralizadoras del momento. Las acciones descentralizadoras del instituto, los vínculos con las federaciones, las MDC y el Programa de Presencia Territorial (PPT) se ubican como acciones de políticas públicas apuntadas a la promoción de la participación y el fortalecimiento de la relación del Estado con la sociedad (Ruiz, 2018).

La creación del PPT tuvo la intención de aportar al objetivo que el Inacoop se propuso desde su fundación: tener cobertura, presencia y asistencia en todo el territorio nacional a la hora de promover el cooperativismo. Fundamentado en la premisa de que las

cooperativas están dispersas a lo largo y ancho del país, unos años después de la fundación del instituto, entre 2016 y 2017, se creó el PPT. Este consolidó la presencia del Inacoop en todo el territorio, y es de considerar que adoptó características propias de las políticas públicas de descentralización implementadas por los gobiernos del Frente Amplio. El programa pone énfasis en el desarrollo territorial, la interacción de las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, y la construcción y ejecución de políticas públicas formuladas con base en el conocimiento e interés de los territorios, como bien se refleja en los lineamientos establecidos en los documentos de trabajo del instituto:

*a) Fomenta y difunde el cooperativismo y las herramientas y programas del instituto en los territorios; b) fomenta, articula y gestiona en el territorio con diferentes actores públicos y privados, en particular con relación a los convenios nuevos o existentes con organizaciones, entes e instituciones a nivel nacional, departamental y municipal, y c) genera información territorial con base en el conocimiento de la población objetivo que sirva de insumo para la elaboración de estrategias o diseño de proyectos y contenidos para materiales didácticos e informativos.*⁷

Este programa, con un fuerte enfoque en la descentralización administrativa del Inacoop, tuvo como objetivo claro trasladar poder desde el centro hacia las periferias, buscando hacer más eficiente la gestión, en el entendido de que, en unidades más pequeñas y cercanas al ciudadano, las políticas públicas son más eficientes debido al grado de representatividad que adoptan los intereses locales en las decisiones de políticas.

El programa comenzó a trabajar en cuatro departamentos: Soriano, Colonia, Tacuarembó y Rivera, con dos trabajadoras profesionales técnicas del área contable. Inició con la idea de asesorar y acompañar las gestiones principalmente administrativas de las cooperativas ya existentes: «Nació una idea que era ayudar a cooperativas ya configuradas, digamos, constituidas, a facilitarles asesoramientos y gestiones esencialmente administrativas» (fragmento extraído de la entrevista número 4).

Luego se trabajó en cuatro regiones y se sumaron cuatro departamentos más. En ese momento, se denominó Programa de Apoyo a la Gestión Administrativa. En este primer plan piloto, el trabajo se traducía, principalmente, en acompañar a las cooperativas que solicitaban asistencia en trámites y gestiones administrativas, específicamente el Banco de Previsión Social (BPS), la Dirección General Impositiva y la Auditoría Interna de la Nación. Por el tipo de tareas que se llevaban a cabo, los primeros referentes regionales (RR) fueron técnicos del área económica, más precisamente contadores. Esta génesis —

⁷Información extraída del informe presentado por el equipo técnico, en mayo de 2022, a las autoridades del Inacoop.

podría decirse— es la causa de la conformación profesional del equipo actual que trabaja en los 19 departamentos.

Las primeras coordinaciones gubernamentales fueron con las intendencias. Se firmaron acuerdos y convenios en los que, en general, el segundo nivel de Gobierno⁸ proporcionaba infraestructura básica para poder montar una oficina y, desde allí, comenzar las primeras coordinaciones con cooperativas, grupos precooperativos, la sociedad civil, profesionales, etcétera.

Objetivos y funcionamiento del Programa de Presencia Territorial

El PPT es una política del Inacoop, que tiene como objetivo primordial el desarrollo del cooperativismo en todo el territorio nacional. Brinda asesoramiento y apoyo en gestión cooperativa y espacios de formación en materia de cooperativismo y de la ESS a miembros de todos los subtipos de cooperativas, a ciudadanos interesados en la creación de cooperativas, a instituciones de la sociedad civil organizada y a los distintos niveles de Gobierno, ministerios y agencias gubernamentales que lo requieran. En el organigrama del Inacoop, el PPT está ubicado en la dirección de financiamiento y desarrollo productivo, en el área de gestión en territorio. Dados sus fines y presencia en el territorio, transversaliza todas las acciones del instituto y coordina con sus distintos programas y proyectos.

El equipo de trabajo está integrado por ocho profesionales universitarios: seis técnicos del área económica (contadores), una técnica del área social (trabajadora social) y una técnica del área jurídica (abogada), denominados RR. Cada RR es responsable y coordina las acciones del programa en una de las ocho regiones, que fueron presentadas en este informe en el capítulo 1. Además, cuenta con una coordinadora de formación contadora que tiene su sede de trabajo en las oficinas centrales del instituto, en la ciudad de Montevideo.

En muy poco tiempo, el rol y accionar de los referentes sufrieron variaciones. En un principio, su papel se centraba en apoyar y asesorar a los núcleos cooperativos en gestión administrativa. En la actualidad, además de sus tareas históricas, ocupan un rol de referencia institucional territorial, son la puerta de entrada al instituto, y asesoran y trabajan con las cooperativas en temas económicos, jurídicos y sociales, los servicios

⁸A partir de la ley de descentralización, que crea los municipios en Uruguay, comienza a haber tres niveles de Gobierno en el país: un primer nivel, de Gobierno central; un segundo nivel, de Gobierno departamental, y un tercer nivel, de Gobierno municipal.

descentralizados del Gobierno nacional, los Gobiernos departamentales y los Gobiernos municipales.

Con respecto al rol de coordinación, en un principio fue rotativo, ocupado cada seis meses por uno de los RR, lo que sobrecargaba sus funciones. La coordinación actual, al ser fija, permite un rol más eficiente y una referencia clara del PPT a la interna del instituto. La composición del grupo evidencia un sesgo hacia profesionales del área económica-contable que tiene su raíz en los objetivos iniciales del programa. A partir de los datos arrojados por la encuesta⁹ realizada a los RR se puede concluir que el equipo tiene una fuerte presencia femenina y un nivel educativo promedio que alcanza, en su totalidad, el grado universitario: un 30 % tiene diplomaturas y un 14 %, estudios de maestrías.

La carga horaria de trabajo es heterogénea, que se podría traducir en resultados disímiles en las distintas regiones. El 57 % del equipo técnico trabaja entre 30 y 40 horas semanales; el restante 43 % lo hace entre 20 y 30 horas semanales. La mayor carga horaria de trabajo semanal, entre 20 y 30 horas, se efectúa con las cooperativas; el trabajo con las áreas institucionales o gubernamentales representa, en la carga horaria semanal, entre 10 y 20 horas.

El público con el que trabaja el PPT presenta una amplia heterogeneidad. Por un lado, encontramos a los actores propios del ecosistema cooperativo y de las ESS: colectivos interesados en formar cooperativas, colectivos en formación a ser cooperativas, cooperativas en todos sus subtipos, federaciones, socios, referentes de la ESS, asociaciones de fomento rural, sociedades agrarias y organizaciones locales de la economía social. Por otro lado, se trabaja con profesionales vinculados al sector: abogados, escribanos, contadores, trabajadoras sociales, etcétera. Además, otro público objetivo lo representan los organismos públicos, las áreas gubernamentales, las áreas institucionales. Los RR articulan y coordinan con cargos políticos y referentes técnicos del Estado. Y un cuarto y último público lo representan técnicos, funcionarios y directores de área del propio Inacoop.

En los últimos años, el PPT tuvo un crecimiento debido al convenio con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para trabajar con el subtipo Cooperativas Sociales. Si bien este punto no será objeto de análisis en este informe, cabe mencionar las características de este subtipo de cooperativas de trabajo, dado que tienen la particularidad de ser núcleos cooperativos integrados por un porcentaje, fijado vía ley, de ciudadanos que se encuentran

⁹Datos extraídos de la encuesta aplicada a los RR. Véase anexo 1.

por debajo de la línea de pobreza medida por el nivel de ingreso. Su referencia institucional es el MIDES, el cual, además, ejecuta, a través del Inacoop, un programa de asesoramiento y seguimiento específico para este subtipo de cooperativa. Los RR tienen también como rol el seguimiento de este nuevo dispositivo en cada región.

Las competencias y deberes de los RR en su interacción con las cooperativas, grupos precooperativos y ESS comprenden:

- asesoramiento, acompañamiento, seguimiento y apoyo a la gestión de las organizaciones, guía para la realización de trámites ante organismos públicos;
- dictado o coordinación de talleres, formación en cooperativismo y gestión cooperativa;
- asesoramiento a los profesionales que trabajan con la rama de actividad;
- organización de eventos, participación en ferias y exposiciones del sector;
- asesoramiento, intervención o derivación en temas relacionados con violencia o acoso de género o laboral;
- nexo entre el Inacoop y el territorio, promoviendo el acceso a las herramientas del instituto;
- canalización y resolución de demandas de los grupos precooperativos y cooperativas para el cumplimiento cabal de las obligaciones legales, estatutarias, administrativas y tributarias;
- generación de información cuantitativa y cualitativa de cada territorio vinculado al sector;
- desarrollo de contenidos para materiales gráficos y digitales, guías de recursos y materiales de difusión del instituto, entre otros.

Las competencias y deberes de los RR en su interacción con las áreas gubernamentales e institucionales incluyen:

- realización de gestiones y negociaciones para la búsqueda, formalización y seguimiento de acuerdos y convenios destinados a promover el desarrollo del sector cooperativo y de la ESS;
- desarrollo de estrategias y negociaciones para la búsqueda de mercados de trabajo para el sector que propicien una mejora de la competitividad;
- asesoramiento técnico para el diseño de programas y planes, así como para el armado de iniciativas legislativas nacionales y departamentales;
- coordinación de actividades para la promoción de políticas públicas de empleo a través del sector cooperativo y de la ESS;

- coordinación y gestión de actividades orientadas a la identificación e implementación de soluciones habitacionales para la ciudadanía a través del sector cooperativo;
- articulación, junto con las Mesas Interdepartamentales, de cooperativas con el objetivo de promover y desarrollar el sector cooperativo en cada territorio.

El trabajo territorial presenta una característica particular: conlleva trabajar con historias de vida, por lo que los encuadres deben ser flexibles, así como las áreas de intervención deben ser amplias. A este juicio no escapan los RR en su trabajo en el ámbito territorial. Desarrollan tareas heterogéneas, versátiles, con elevados niveles de compromiso y dedicación.

Con respecto a las demandas, las consultas más frecuentes que recibe el PPT a través de los distintos canales de comunicación (email, teléfono, Whatsapp o presencial), según la información que arroja la encuesta,¹⁰ son las siguientes:

- en primer lugar, asesoramiento para la gestión de las cooperativas (derechos y deberes de los socios, procesos de sanciones laborales, financiamiento, redacción de actas, libro de caja, estados contables, conflictos internos, declaraciones juradas);
- en segundo lugar, información para la creación de nuevas cooperativas;
- en tercer lugar, información para la búsqueda de financiamiento;
- en cuarto y último lugar, entre otros temas, información sobre formación, capacitaciones en cooperativismo y formación profesional para el empleo en general.

Las solicitudes provenientes, por lo general, de las cooperativas, grupos precooperativos, colectivos interesados en la conformación de una cooperativa y las organizaciones de la ESS son realizadas, en su mayoría, vía telefónica o Whatsapp y, en menor medida, vía mail o página web del instituto. En cambio, las solicitudes de intervención por parte de las instituciones o áreas gubernamentales, en su mayoría, se realizan vía mail. La modalidad de trabajo con los usuarios del programa, en general, es presencial y toma la estructura de reuniones, talleres, visitas o recorrida.

En cuanto a las dificultades, el programa afronta desafíos con respecto a la organización de los recursos humanos, lo que hace que las intervenciones y el desarrollo del trabajo sean dispares en las regiones. Otro desafío es la resolución de demandas territoriales permanentes que enfrentan los RR. Esto acarrea la dificultad de proyectar, planificar y organizar el trabajo de forma más eficiente. Por último, se presenta otra

¹⁰Información extraída de la encuesta (censo) realizada a los referentes regionales. Véase anexo 1.

dificultad, que tiene relación con la heterogeneidad de áreas de conocimiento a trabajar por parte de los RR con las cooperativas: temas jurídicos, sociales y económicos, independientemente de la formación académica particular de cada uno.

Descripción y análisis de la base de datos: justificación y propuesta de reformulación de variables

Hace un tiempo, tuvimos una consultoría de la ANII [Agencia Nacional de Investigación e Innovación] sobre posibilidades y mejoras en general de los procesos del Inacoop, y, al principio, los consultores dijeron: «Ah, bueno, hablan de la base de datos [BD], no la conocen a fondo, hay funcionarios que la usan poco, un sistema que de repente conviene cambiarlo y operar con alguno que sea más adecuado». Cuando la conocieron a fondo, se dieron cuenta de que no, que lo que queda es eso, es enriquecerla, agregarle elementos, pero que la manera [en] que está conformada es muy adecuada para todo el funcionamiento del instituto, porque, además, es eso, su base, su unidad es cada institución, cada cooperativa. Y ahí tenés todo. Entonces, si vos podés agregarle elementos y lo admite, no precisás de grandes cambios, sencillamente se va adecuando (fragmento extraído de la entrevista número 4).

Obtener y procesar información de calidad para la toma de decisiones en políticas públicas es una condición importante para la eficiencia y eficacia de las políticas. En ese entendido, la forma en que se recaba, sistematiza y procesa la información permite mejores o peores resultados en los planes, programas y proyectos que implementan los Gobiernos, las instituciones y las organizaciones. El sistema de información, la evaluación y el monitoreo de las políticas del instituto, según sus referentes técnicos, son más una aspiración que un objetivo estratégico en la actualidad:

[El] Inacoop, dentro de sus objetivos estratégicos, tiene una línea transversal que es el monitoreo, la generación de información de calidad y de evaluación. Y eso es un objetivo estratégico y termina siendo una aspiración más que un objetivo estratégico. Hay una unidad que está acá, que es la de monitoreo de evaluación (fragmento extraído de la entrevista número 1).

La aspiración explicitada por los técnicos y referentes políticos del instituto en las entrevistas es que la BD se convierta en una fuente clave de conocimiento. Esta podría proporcionar elementos valiosos para la toma de decisiones y optimizar los recursos disponibles, al mismo tiempo que permitiría establecer las prioridades tanto del PPT como del propio instituto en los distintos territorios. Además, se espera que esta información facilite la elaboración de estrategias y planes de desarrollo territorial específicos para el cooperativismo en cada región.

En esta sección del informe, se pretende describir y analizar el proceso que organiza la información generada por las interacciones de los RR con las cooperativas o áreas

gubernamentales y con otras organizaciones. Este proceso tiene como finalidad contribuir al cumplimiento de los objetivos y resultados esperados establecidos en la pasantía y los compromisos asumidos con el Inacoop: ofrecer insumos preliminares que faciliten un mejor manejo de la información contenida en la BD.

En la actualidad, el uso que se le da a la BD es atenuado. Se utiliza para la meta de gestión que el instituto tiene con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y otorga información narrativa, datos cualitativos para el legajo de las cooperativas.

El Inacoop recibe una partida presupuestal del MEF sujeta a los resultados de gestión, a los cuales se les denomina *metas MEF*. Las metas tienen un correlato directo también con el financiamiento del PPT; por ende, el programa mantiene un compromiso de gestión para dar cumplimiento a la meta. Este refiere a la cantidad de respuestas a solicitudes de cooperativas que se lograron abordar en un periodo de tiempo determinado. La cantidad de asesoramientos¹¹ a cooperativas es el indicador que utiliza el PPT para cumplir con el objetivo. La información se extrae de la BD, precisamente de la variable *descripción solicitud/observación* para la categoría *asesoramiento* de la variable *tipo de solicitud* y se recopila y procesa en la plataforma Cooperbit. A partir del análisis de la información recopilada en la pasantía, se evidencia que los datos que se extraen de la BD para el cumplimiento de las metas MEF constituyen el uso más relevante de la BD en la actualidad, tanto para el equipo técnico del PPT como para los referentes técnicos y políticos del núcleo central del Inacoop.

Con respecto al uso como información para el legajo de las cooperativas, la BD presenta una valiosa y vasta información en formato de texto, debido a cómo se registran las incidencias. Para cada categoría de la variable *tipo de solicitud*, *asesoramiento*, *gestión* y *taller*, se describen, en formato campo de texto, los temas trabajados con las cooperativas, o sea, las observaciones y demandas de las cooperativas. Esta información se carga en Cooperbit y es la que permite tener el historial y diagnóstico de cada cooperativa. En Cooperbit el instituto cuenta con una especie de historia clínica de cada cooperativa, identificada con un número o su nombre de usuario.

El sistema Cooperbit te da una información general de cada cooperativa, porque, como la base está dada en cada institución, si vos vas registrando las cosas que has hecho con esa cooperativa, también sabés, en la misma página, si ha tomado crédito, si ha tomado

¹¹El procesamiento de la información para cumplir con esta meta consiste en extraer información solo de la categoría *asesoramiento a cooperativas*. En este procedimiento, se depura la BD, se retira todo lo que no es cooperativa y todas las incidencias de tipo de solicitud para las categorías *gestión* y *taller*. Luego esto se contabiliza y se envía al ministerio junto con otros indicadores generales del instituto, como pueden ser información de gestión, abordaje en género, etcétera.

capacitaciones, cómo ha evolucionado, si hay situaciones deficitarias. O sea, la herramienta Cooperbit te permite ver el estado de situación general de una cooperativa (fragmento extraído de la entrevista número 4).

El uso actual que se le da a la BD, en parte, construye una simbología negativa en quienes tienen la responsabilidad de completarla. No se visualiza una producción y generación de conocimiento aplicable en el corto y mediano plazo por parte de los RR, lo que ocasiona un submuestreo, y, por lo general, el número de incidencias que se cargan en la BD es menor a las interacciones generadas entre los RR y los usuarios de la política. Sin embargo, cuando se les pregunta a los RR sobre la utilidad de la BD, se observa que, para el 86 % de ellos, la BD es útil y solo un 14 % tiene la valoración de que es poco útil.¹² Es probable que la identificación de utilidad por parte de los referentes aluda a su potencial y no solo a su uso actual. También de la lectura de las entrevistas se desprenden valoraciones con respecto a esta dificultad:

Nadie más la usa; por eso también es que hay como un desgano por completar la información, porque no se le ha sacado mucho provecho más que cumplir con las metas y tener la información de algún lado para decir: «Esto fue lo que hicimos» (fragmento de la entrevista número 2).

La BD reporta otros problemas referidos a la metodología que se aplica para registrar las incidencias en algunas de sus variables. Al ser muy cualitativa la forma de registro, principalmente de las variables nominales, que dan cuenta de los resultados de las incidencias (*tipo de solicitud, descripción solicitud/observación*), la claridad conceptual de quienes registran debería ser uniforme. Es crucial que las definiciones conceptuales sean consistentes y claras. La variable *tipo de solicitud* está conformada por tres categorías: *asesoramiento, gestión y taller*. En el análisis de la información recabada, se presentan varias contradicciones: lo que para un RR es *gestión*, para otro es *taller*, y así sucesivamente. Esta falta de claridad conlleva a la dificultad de procesar correctamente la información, puede hacer tomar definiciones erróneas, lo que podría afectar los productos de las cooperativas, dada la calidad de los resultados. Más adelante en este informe, se vuelve a este punto y se muestran resultados claros que justifican esta valoración y algunas posibles soluciones.

Volviendo al tema del submuestreo: en el formulario de la encuesta, se incorpora una pregunta que busca conocer la percepción de los RR en cuanto al porcentaje de incidencias que son ingresadas a la BD. Los resultados arrojan un porcentaje alto de incidencias que quedan sin registrar. Es probable que esto sea debido a la falta de objetivos y usos claros

¹²Datos extraídos de la encuesta aplicada a los RR. Véase anexo 1.

de la información que se registra, sumado a la alta demanda de trabajo territorial. Solo el 14 % de los RR tiene la percepción de que se registran entre 80 % y 100 % de las incidencias; un 43 % percibe que se registran entre 60 % y 80 % de las incidencias, y el 43 % de los RR detecta que se registran entre 20 % y 60 % de las incidencias.¹³

Un desafío más, que se tendrá que abordar, refiere al formulario y la forma en la que queda registrada la información, debido al uso excesivo de respuestas abiertas en formato de campos de textos. Esta condición no permite hacer un análisis exhaustivo o se requieren muchas horas de trabajo técnico especializado con las que, actualmente, ni el PPT ni el instituto cuentan. En la actualidad, no hay quien se dedique al procesamiento de los datos, a generar reportes que permitan mostrar lo realizado, ver las necesidades existentes, y que hagan posible, a su vez, tomar decisiones validadas e informadas con base en la experiencia acumulada.

Con respecto a la recolección de los datos, el registro en la BD que realizan los RR, según los datos que se extraen de la encuesta,¹⁴ presenta la siguiente carga horaria de trabajo y recursos disponibles. El 86 % de los RR le dedica entre 5 y 10 horas semanales de trabajo a la sistematización de la información. Cuando se les consulta sobre un escenario ideal, los datos que se extraen verifican que el horario de dedicación actual de la mayoría de los RR sería el correcto. El 71 % de los RR completa la BD inmediatamente después; el 29 % lo hace después, incluso puede pasar más de una semana. Con respecto a los recursos disponibles para la realización de la tarea, se encuentra una fuerte dicotomía en las respuestas: el 57 % de los RR argumenta que los recursos son suficientes y el 43 % restante, que no son suficientes.

La BD muestra, según la descripción planteada, una serie de retos y desafíos. Intentando aportar insumos y en respuesta a los objetivos y resultados esperados de la pasantía, se proponen cuatro acciones: *a)* redefinir cuatro de las catorce variables presentes en la BD; *b)* brindar una serie de sugerencias operativas en referencia a la forma que adopta la sistematización de información y el procesamiento de los datos; *c)* definir y categorizar de forma uniforme, precisa y clara las categorías *asesoramiento*, *gestión* y *taller*; *d)* confeccionar un libro de códigos sobre la BD, ya que, actualmente, no se dispone de dicho instrumento.

¹³Datos extraídos de la encuesta aplicada a los referentes regionales. Véase anexo 1.

¹⁴Datos extraídos de la encuesta aplicada a los referentes regionales. Véase anexo 1.

En la reformulación a continuación, se intentará reducir la cantidad de decisiones que hoy toman los RR y mejorar la calidad de los registros a la hora de completar la BD. Las variaciones que se plantean para la BD podrían, a su vez, ayudar a cambiar el tipo de datos que se presentan hoy para cumplir con las metas MEF; por ejemplo, podrían ayudar a incorporar resultados y no solo cuantificar incidencias, o sea, la cantidad de asesoramientos. Las sugerencias que surgen del proceso de pasantía pueden ayudar, además, a recabar datos en un formato más parecido a resultados transferibles plausibles de ser utilizados en futuras estrategias de intervención por parte de los RR, dado los distintos valores que se propone que asuman las categorías *gestión*, *asesoramiento* y *taller* para la variable *tipo de solicitud*, así como algún dato más fiable con respecto al tipo de monitoreo de las demandas que realiza el PPT.

Dentro de las metas de gestión, hay una que tiene que ver con la presencia territorial del Inacoop. Hasta ahora, nosotros hemos presentado siempre, como meta de gestión, el tema de [la] cantidad de consultas atendidas. Ya venimos peleando con [la] OPP [Oficina de Planeamiento y Presupuesto]; ellos quieren metas que muestren resultados, no actividades. Yo coincido con ellos: tenés que mostrar resultados (fragmento de la entrevista número 1).

En el proceso de análisis, visualizamos la posibilidad de reformular la variable *clasificación*, distinguiendo a las cooperativas como usuarios, por un lado, y áreas institucionales y áreas gubernamentales como socios, por otro. A partir de la lectura y el análisis de las entrevistas, encontramos posturas disímiles sobre la necesidad de registrar las incidencias de forma diferenciada y pensar variables distintas para los diversos actores con los que trabajan los RR. Por un lado, en una de las entrevistas, se entiende pertinente diferenciarlas:

Yo creo que sí, yo creo que eso es fundamental, sí, poder distinguir. De hecho, nosotros, para las metas, por ejemplo, sacamos, o sea, sacamos a esos asesoramientos, los que no son a cooperativas, porque nuestra meta es a cooperativas, por ejemplo (fragmento de entrevista número 2).

Por otro lado, se sostiene que no es necesaria la distinción, así como tampoco se ve la necesidad de formular variables particulares para cada una:

Con respecto a los actores, entendemos que están todos identificados. No es necesario porque el objetivo es el mismo. El objetivo es identificar qué le sirve a la persona que está desempleada, qué le sirve a la persona que no tiene vivienda, qué le sirve a aquel productor que quiere vender en común (fragmento de entrevista número 4).

Debido a las posturas dicotómicas encontradas, se entendió que, para esta etapa de redefiniciones, era mejor dejar sin efecto la postura inicial y continuar trabajando la variable *clasificación* como está presente en la actualidad, por lo que este punto quedó para futuros análisis sobre la BD.

Las cuatro variables que se propone reformular son: *tipo de solicitud*, *seguimiento*, *localidades* y *descripción solicitud/observación*.

Para la variable *descripción solicitud/observación*, se plantea construir una codificación que permita un procesamiento más funcional y reducir las contradicciones y disimilitudes de quienes completan la BD. En la actualidad, la variable contiene, en todas sus celdas, información en campo de texto, una estructura que imposibilita procesar la información con bajos costos, generalizar resultados y cuantificarlos. No obstante, desde el Inacoop, se entiende importante que esta información siga registrada también en formato texto, dado que son insumos que se cargan al programa Cooperbit y se utilizan para el legajo de cada cooperativa. El contenido de cada celda describe la incidencia, acción, que realiza el RR con las poblaciones objetivo del programa. Estas descripciones corresponden a un tipo de solicitud; la observación puede ser de la categoría *asesoramiento*, *gestión* o *taller*.

La modificación sugerida para la variable se establece del siguiente modo: mantener el registro en formato campo de texto para cada categoría de la variable *tipo de solicitud* que pueda ser completado por los RR cuando las opciones de respuestas cerradas —que serán presentadas más adelante en este informe— no contemplen la temática trabajada en la solicitud (incidencia), o utilizar el campo de texto como forma de agregar información adicional que pueda ser usada para el legajo. Se recomienda, además, cambiar la denominación de la variable y pasar a denominarla *observación/comentarios*.

Con respecto a la variable *tipo de solicitud*, se propone dejar de recabar la información solo en campo de texto presentando en la variable *descripción, solicitud/observación* para las tres categorías, *asesoramiento*, *gestión*, *taller*, como es en la actualidad, y elaborar un conjunto de respuestas cerradas para cada una de las tres categorías. Esta decisión se debe tras constatar la necesidad de mejorar el procesamiento de los datos y sus resultados, así como disminuir las contradicciones, valoraciones disímiles encontradas en las incidencias registradas en la BD y en el análisis de la encuesta formulada a los RR.

Los resultados de la encuesta contemplan, a cabalidad, las contradicciones, el entendimiento disímil de los RR en cuanto a los conceptos. En este marco, se llevó a cabo un ejercicio en el que se seleccionaron ejemplos textuales de la BD, los cuales evidencian, claramente, las contradicciones. Se formularon tres preguntas, una para cada categoría, y los resultados obtenidos fueron los siguientes.

- El siguiente párrafo fue extraído, en forma textual, del registro de la BD de Cooperbit y catalogado dentro de las categorías existentes por un RR: «Conferencia de Prensa lanzamiento “modo sustentable de cooperativas”. Programa de apoyo a cooperativas para la inclusión de principios y valores cooperativos en el aula financiados por Inacoop». Tras una lectura de este registro, ¿qué categoría le asignaría usted a este? En la BD, el ejemplo fue catalogado como «gestión correspondiente al trámite número 3814». En las respuestas en la encuesta, se arroja que no hay unanimidad, pero se condice bastante con lo que presenta la BD. El 85 % describe el enunciado como *gestión*, mientras que un 15 %, como *asesoramiento*.
- El siguiente párrafo fue extraído, en forma textual, del registro de la BD de Cooperbit y catalogado dentro de las categorías existentes por un RR: «Reunión con Plemu Uruguay Trabaja - MIDES». Tras una lectura de este registro, ¿qué categoría le asignaría usted a este? En la BD, el ejemplo fue catalogado como «taller correspondiente al trámite número 32». La respuesta de la encuesta nos arroja que el 100 % lo presenta como *gestión*, lo que evidencia una discordancia total con cómo fue ingresado en la BD. Esto muestra que el concepto *taller* presenta características que ocasiona contradicciones.
- El siguiente párrafo fue extraído, en forma textual, del registro de la BD de Cooperbit y catalogado dentro de las categorías existentes por un RR: «Reunión por actualización declaraciones juradas Inacoop y documentación para línea de crédito coop de viviendas». Tras una lectura de este registro, ¿qué categoría le asignaría usted a este? En la BD, el ejemplo fue catalogado como «asesoramiento correspondiente al trámite número 3760». Las respuestas de la encuesta relevadas arrojan que no hay unanimidad. El 57 % describe el enunciado como *asesoramiento* y el 43 %, como *gestión*.

También en las entrevistas se esbozan argumentos a favor de la necesidad de reformular la forma en que se registran las incidencias para estas variables y la posibilidad de que se presenten en formato de respuestas cerradas, para poder analizar los datos y sacar conclusiones para el trabajo con las cooperativas de manera más precisa y rápida.

Luego del primer semestre [en] que me incorporé al programa, revisé los registros que había realizado hasta la fecha y encontré que la mayor cantidad de tiempo lo había destinado a la gestión. Lo revisamos con el resto del equipo y vimos que estábamos registrando de forma diferente muchas acciones (fragmento de entrevista número 3).

La falta de definiciones precisas para la categoría *taller* nos lleva a proponer cambiar el concepto *taller* por el concepto *formación*. Se entiende que el concepto *taller* se refiere

a una técnica, metodología de enseñanza-aprendizaje, y se observan registros como *taller* que dan cuenta de otros formatos de formación: cursos, seminarios, etcétera. Por esta razón, entendemos que la categoría podría tener, además de un objeto mayor, una definición más precisa si se denomina *formación*. El concepto *taller*, en este marco, es una metodología pedagógica de una instancia de formación, que puede ser en modalidad taller, clase magistral, clase virtual, actividad recreativa, etcétera. Asimismo, dentro de la categoría *formación*, se puede incluir todo lo vinculado a los procedimientos de postulación a llamados y concursos, el análisis de las bases y la elaboración de proyectos.

Junto con los cambios sugeridos en cuanto a los aspectos metodológicos, se sugiere definir y valorizar, de forma precisa, las categorías *asesoramiento*, *gestión* y *formación* para que los RR tengan un entendimiento conceptual uniforme y, así, reducir la doble interpretación y la diversidad de valoraciones de quienes completan la BD. Por esta razón, en los insumos para el futuro manual de uso que se presentan en el apartado «Resultados esperados», se sugieren definiciones de cómo y cuándo utilizar las categorías *asesoramiento*, *gestión* y *formación* a la hora de completar la BD.

La formulación de las respuestas cerradas para las tres categorías se construyó con base en: a) la técnica *frecuencia de palabras*,¹⁵ aplicada en el campo de texto de la variable *solicitud/descripción observaciones* para cada una de las tres categorías; b) la información suministrada por la página web del Inacoop, referida a programas y proyectos; c) el análisis de los datos de la encuesta y la entrevista. El conjunto de respuestas cerradas busca optimizar el tiempo y facilitar el registro, reducir la ambigüedad y estandarizar las respuestas, poder comparar resultados y optimizar el procesamiento de la información, la codificación y la generación de informes.

En cuanto a la variable *localidades*, se propone que sea reemplazada por la variable *municipios*. En la actualidad, se entiende que podría ser una categoría que tuviese un mayor alcance que la utilizada anteriormente.¹⁶ Los territorios de los municipios son un recorte territorial establecido vía ley y representan un distrito electoral con características predefinidas. Son representados por un Gobierno municipal elegido por voto popular en elecciones de carácter obligatorias y libres, efectuadas el mismo día que las elecciones de los Gobiernos departamentales. Como se observa, la categoría *municipios* representa no

¹⁵Véanse «Gráficos de barra», «Frecuencia de palabras», anexo 3.

¹⁶Las localidades son definidas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual se encarga de clasificar y registrar las diferentes localidades dentro de los departamentos del país. En la elaboración de los censos nacionales y la cartografía administrativa, el INE define y delimita las localidades de acuerdo a criterios específicos.

solo un alcance administrativo, sino también político. Su utilización beneficiaría, además, al desarrollo de estrategias y propiciaría la interacción con otros actores políticos en la búsqueda del desarrollo del PPT y, con él, del cooperativismo.

Otra de las variables que se propone reformular en cuanto a la forma de registrar las incidencias es la de *seguimiento*. En la encuesta realizada a los RR,¹⁷ se preguntó si estos creen que su rol contempla el seguimiento de los casos que se les son presentados y se obtuvo un resultado afirmativo para todas las respuestas: el 100 % de los encuestados respondieron que sí. Avanzando sobre las respuestas obtenidas en la encuesta, vemos que la gran mayoría dedica horas al seguimiento; incluso, la mitad de quienes declaran hacer un seguimiento afirma que le dedica más de 6 horas por semana. Asimismo, la gran mayoría de las respuestas obtenidas demuestran que el seguimiento de las consultas es considerado suficiente. Sin embargo, estos datos no tienen una concordancia con los datos registrados en la BD. La gran mayoría de las celdas para la variable *seguimiento* se encuentran vacías, y de las que contienen algún tipo de información no se logra dilucidar una estrategia de seguimiento clara. Solo hay respuestas por sí o por no y, únicamente en algunos casos, hay una descripción del seguimiento realizado por los RR. Al cruzar la información que se extrae de las entrevistas con los datos de la BD, tampoco está del todo claro cómo se brinda el seguimiento, cada cuánto o quién lo lleva a cabo, cómo es el protocolo, etcétera.

Yo intuyo que, en los hechos, en la práctica, los referentes deben hacer algún tipo de seguimiento, pero creo que no está diseñado el programa claramente para eso, o sea, como que no está explícito (fragmento de la entrevista número 2).

La decisión de proponer una nueva forma de registrar esta variable corresponde al resultado del análisis de los datos recabados en el transcurso de la pasantía. De las entrevistas, por ejemplo, se desprende la siguiente reflexión:

Hay un casillero. En realidad, hay algunos datos que están cargados como mail, teléfono, pero no hay nada que vincule ese dato, qué pasó, cuál fue el resultado o quién es la persona encargada de hacer el seguimiento; no está claro en la base de datos. Igualmente, si lo hace, eso no queda en la base de datos, imposible. Bueno, le hice el seguimiento porque capaz que lo cargó en otra incidencia después, pero no sabe si está asignada el seguimiento (fragmento de la entrevista número 1).

En el intento de aportar a la reformulación de la forma de registro de esta variable, se detecta la necesidad de realizar algunas modificaciones:

¹⁷Datos extraídos de la encuesta aplicada a los RR. Véase anexo 1.

- dejar de registrar mail y teléfono y pasar a registrarlos solo en la variable *email/teléfono de contacto*;
- elaborar un protocolo para establecer las formas que adopta y quiénes realizan el monitoreo de la incidencia-consulta;
- incorporar preguntas cerradas con opciones para ver el tipo de seguimiento, por ejemplo, jurídico, social, económico o de convenios, que las cooperativas, los grupos pre-, los profesionales y las áreas gubernamentales necesitan;
- adicionar un conjunto de preguntas cerradas con respuestas también cerradas para conocer quién hace el seguimiento, si requiere una derivación interna hacia el Inacoop o externa hacia otra dependencia del Estado o privados, o si lo lleva adelante el mismo referente del PPT.

Como última sugerencia, se proponen algunos cambios menores en el diseño de la BD, los cuales no requieren una reformulación completa de las variables. Sin embargo, se recomienda retirar ciertas categorías o, en su defecto, redefinir, más claramente, aquellas que resultan ambiguas. Se plantea revisar la categoría *todas* de la variable *tipo de cooperativas*, ya que podría generar confusión o falta de precisión en los análisis. Además, sería pertinente analizar con mayor detalle el uso de las categorías *grupos pre* y *grupos pre cooperativos* dentro de la variable *clasificación*.

Las cooperativas de artistas y oficios conexos y su interacción con el Programa de Presencia Territorial

Del total de cooperativas de artistas y oficios conexos (CAOC) a febrero de 2024,¹⁸ cinco son creadas por colectivos artísticos autogestionados, como resultado de procesos de trabajo colectivos y artístico-creativos. Ejemplo de esto es la Cooperativa de Artistas y Oficios Conexos La Ventolera, integrada por músicos y técnicos. Las restantes tres son las cooperativas fundadas gracias al proceso de trabajo y negociación entre el Estado y los sindicatos de artistas que da origen al subtipo. Estas son la Cooperativa de Trabajo Artístico de Socios de AUDEM, Valorarte y la Cooperativa de las Artes del Uruguay. El objetivo de crear estas cooperativas procede de la necesidad de resolver la baja formalidad del sector de trabajo vinculado a las artes en general y, en particular, a las artes escénicas, la danza, la música, el teatro y sus oficios conexos. El proceso de creación de este subtipo

¹⁸Fuente: listado de cooperativas extraído de la página web del Inacoop.

de cooperativas parece tener una impronta que lo vuelve más una construcción de política pública que un desarrollo de incubación empresarial cooperativa (Camilletti *et al.*, 2005).

La particularidad de estas tres cooperativas es que mantienen un fuerte vínculo con sus sindicatos, interacción que lleva a suponer como la causante principal de la escasa o nula conexión entre estas tres CAOC y el PPT, como se observa en la BD, presentada en el cuadro 2 a continuación. Como lo expresan Sofía Etcheverry, Melina Romero y Milton Torrelli:

Se entiende que las cooperativas son de los sindicatos y funcionan, en definitiva, como una sola organización con dos grandes áreas de responsabilidad, complementándose y apoyándose la una a la otra, con roles diferenciados en cuanto a la toma de decisiones, pero con una consigna clara: la cooperativa es una herramienta del sindicato (2019, p. 84).

Es probable que el acompañamiento en la gestión, el asesoramiento y la formación se coordine y ejecute en estrecha colaboración con los profesionales asesores, la directiva y los afiliados de cada sindicato. De las 10 incidencias que se revelan en la BD para el subtipo CAOC, solo una pertenece a las cooperativas surgidas en los sindicatos. Estas cooperativas, denominadas *cooperativas paragua* (Etcheverry, Romero y Torrelli, 2019), tienen como características, además del funcionamiento en sinergia con los sindicatos de artistas, un elevado número de socios, una oferta de servicios y representación a artistas, y una autonomía relativa como entidad cooperativa.

En el proceso de negociación entre los sindicatos y el Estado en la creación de las CAOC, se valoraron otras alternativas como figuras jurídicas para resolver la informalidad del sector (monotributos, unipersonales). Todas ellas, en general, se alejaban de los principios que rigen a los sindicatos, por lo que las cooperativas eran la herramienta más cercana, en el entendido de que estas adoptan formas de trabajo colaborativo, horizontal, colectivo, con un foco fuerte puesto en la propiedad colectiva versus la propiedad individual y en los derechos de los trabajadores (Etcheverry, Romero y Torrelli, 2019).

A diferencia de las cooperativas paragua, las CAOC, creadas en el marco de colectivos de artistas, como, por ejemplo, La Ventolera, o de organizaciones barriales culturales, como la cooperativa Macanudos, presentan un mayor número de incidencias en la BD, cuyo tipo de solicitud en común es el de asesoramiento. Estas cooperativas tienen su origen en un formato similar al de las cooperativas de producción en general, provienen de colectivos de trabajadores autogestionados y proyectos culturales concretos, y cuentan con un bajo número de socios y una fuerte autonomía. Este subtipo de CAOC es denominado *autogestionadas* (Etcheverry, Romero y Torrelli, 2019). Es probable que, a medida que crezca este subtipo de CAOC —como así se avizora en el listado de cooperativas creado por el Inacoop en 2024—, mayor será la intervención del PPT con

este subtipo de cooperativas. Es de suponer también que esta herramienta se constituya en una forma de organización política y administrativa para muchos colectivos de artistas, por lo que se infiere aún más el crecimiento de las intervenciones del PPT con las CAOC.

Es de esperar que, con el incremento de las CAOC autogestionadas, comience a emerger un movimiento político por fuera de los sindicatos de artistas. Las CAOC autogestionadas podrían superar la impronta actual de las CAOC como meras herramientas administrativas, transformándose en un actor diferenciado de los sindicatos en las negociaciones del sector ya sea con el Estado o privados.

El cuadro 2 presenta otros datos significativos: las CAOC o los grupos pre-CAOC que solicitan servicios al PPT son, en su totalidad, del área metropolitana (Montevideo y Canelones), lo que coincide con la concentración capitalina de las industrias creativas en Uruguay. Todas las solicitudes de las CAOC autogestionadas refieren al acceso de información sobre formalidades de la gestión cooperativa, el funcionamiento de los órganos y el proceso de formación cooperativa. La única incidencia que presenta la BD para las CAOC paragua alude a un asesoramiento sobre pólizas de accidentes de trabajo y enfermedades del sector.

Cuadro 2: Comportamiento de las cooperativas de artistas y oficios conexos en la base de datos. Datos extraídos de la base de datos

Departamento	Localidad	Tipo de solicitud	Descripción solicitud/observación	Clasificación	Solicitante	Seguimiento
Montevideo	Montevideo	Asesoramiento	Póliza de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales caso coope artistas	Cooperativa	Coop Valorarte	
Montevideo	Montevideo	Asesoramiento	Inscripción en Inacoop, alta BPS socios-mandar mínimo para Fonasa	Cooperativa	Ventolera	
Montevideo	Montevideo	Asesoramiento	Nómina en 0 coop artistas	Cooperativa	La Ventolera	
Canelones	Las Piedras	Asesoramiento	Se realiza asesoramiento general y luego se deriva a Mariana MB	Grupo Pre Cooperativo	Grupo de artistas conformados actualmente en asociación civil	Mariana MB
Canelones	Las Piedras	Asesoramiento	Formalización, asoc músicos 1200 afiliados, quieren formalizar los aportes	Grupo Pre Cooperativo	Michel Pronk	
Canelones	Las Piedras	Asesoramiento	Reunión con integrantes de asoc civil por aportes, ingreso egreso de socios facturación estatuto formalización coop artistas	Grupo Pre Cooperativo	Michel Pronk	
Canelones	Las Piedras	Asesoramiento	Modelo estatuto coop artistas/coop trabajo	Grupo Pre Cooperativo	Michel Pronk	
Canelones	Las Piedras	Asesoramiento	Reunión con socios del colectivo a instancias de formalización de la coop de Músicos- se revisan todos los pasos, costos y trámites de formalización e implicancias de la misma como cooperativa de artistas	Grupo Pre Cooperativo	Michel Ponk Academ Las Piedras	
Montevideo	Montevideo	Asesoramiento	Varios	Cooperativa	CAOC Ventolera	
Montevideo	Montevideo	Asesoramiento	Asamblea ordinaria elecciones	Cooperativa	CAOC Ventolera	

Capítulo 6: Resultados esperados. Reformulación de variables, libro de códigos y aportes para un futuro manual de uso

La forma en la que registramos, que, muchas veces, es muy cualitativa y no hay mucho criterio claro entre los diferentes referentes, qué tipo de asesoramiento entra en cada una de las categorías, qué cosas se ponen y qué cosas no se ponen, entonces, se mezcla mucho la información y [se] hace difícil después el análisis cuando te ponés a mirar adentro qué hay (fragmento extraído de la entrevista número 2).

Resultado esperado 1: reformulación de variables

En este apartado, se presentan los resultados esperados. En relación con la redefinición de las variables, se ha decidido proceder con la reformulación de cuatro de las catorce variables de la base de datos (BD): *tipo de solicitud*, *descripción solicitud/observación*, *seguimiento* y *localidades*.

Para la categoría *taller* de la variable *tipo de solicitud*, se propone cambiar el concepto *taller* por el de *formación* y generar opciones de respuestas cerradas. Para las restantes categorías, *asesoramiento* y *gestión*, se propone también construir un conglomerado de respuestas cerradas.

Se considera necesario que la variable *descripción solicitud/observación*, en las tres categorías, que tiene sus incidencias cargadas como campo de texto, pase a ser denominada *observaciones/comentarios* y se siga registrando en campo de texto.

En la nueva fórmula, se sugiere incorporar opciones, en respuestas cerradas, para cada categoría (*asesoramiento*, *gestión* y *taller*) de la variable *tipo de solicitud* y mantener la descripción en formato campo de texto para la variable *observaciones/comentarios*. Con esta fórmula, se busca lograr establecer un número de opciones predefinidas para la variable *tipo de solicitud*, es decir, pasar de tener una variable abierta, en la que la incidencia es completada con campo de texto, a una cerrada, que contenga un desplegable de opciones predefinidas y, a su vez, codificables.

Para el armado de las opciones de respuestas cerradas, *asesoramiento*, *gestión*, *formación*, se procesa el campo de texto para cada categoría por separado. Se utiliza la técnica de frecuencia de palabras:¹⁹ se observan las palabras contenidas en la descripción de la variable *tipo de solicitud* y las veces que cada una se repite, generando un orden. Esta técnica también es replicada para la variable *seguimiento*. Respecto a los datos que la frecuencia de palabras nos arroja, se detecta que la información no es suficiente, por

¹⁹Véanse los resultados en el anexo 3, en los gráficos de frecuencia de palabras.

ejemplo, no cumple con un criterio de exactitud en cuanto a la oferta de opciones del Instituto Nacional del Cooperativismo (Inacoop) o no incluye algunos trámites que las cooperativas realizan. Por consiguiente, el conjunto de opciones de respuestas cerradas para las variables *tipo de solicitud* y *seguimiento* se confeccionan con base en el listado de palabras, la revisión de la oferta de programas, los planes, los requerimientos y los documentos que figuran en la página web del Inacoop, así como también de la información extraída del análisis de los cuestionarios y las entrevistas.

Opciones de respuestas cerradas para la variable tipo de solicitud para las categorías asesoramiento, gestión y formación

- Categoría *asesoramiento*
- Opciones (valores)

<p>a) Funcionamiento interno de la cooperativa</p> <ul style="list-style-type: none"> — Libros sociales — Libros contables — Estatutos — Reglamento interno — Balances — Actas — Derechos y obligaciones — Otros - especificar 	<p>b) Programas y herramientas Inacoop</p> <ul style="list-style-type: none"> — Procoop — Frecoop — Incubacoop — Becas — Biblioteca — Coop integradas al mundo — Coop en la educación — Programa de Mejora de Gestión — Perspectiva de género — Programa de Formación Economía Social y Solidaria — Mesas Intercooperativas Departamentales
<p>c) Trámites ante organismos públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> — AIN (Auditoría Interna de la Nación) — BPS — DGI — ANV — BHU 	<ul style="list-style-type: none"> — MTSS — MIDES CCRO — Otros - Especificar <p>d) Funcionamiento operativo de la cooperativa</p> <ul style="list-style-type: none"> — Concejo Directivo — Asamblea

- Fiscal
- Socios
- Elecciones
- CEFIC (comisión fomento)
- Otro - especificar

e) Programas estatales (primer, segundo, tercer nivel de Gobierno)

- MA (Ministerio de Ambiente)
- MDN (Ministerio de Defensa Nacional)
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social)
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas)
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura)
- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca)
- MI (Ministerio del Interior)
- MIEM (Ministerio de Industria, Energía y Minería)
- MRREE (Ministerio de Relaciones Exteriores)
- MSP (Ministerio de Salud Pública)
- MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas)
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)
- MT (Ministerio de Turismo)
- MVOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial)
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)
- Gobiernos Departamentales
- Gobiernos Municipales

f) Funcionamiento sistema cooperativo (ámbito cooperativo)

- Inacoop
- Cudecoop
- Federaciones
- Ley 18.407

g) Financiamiento y líneas de crédito público

- Inacoop - Frecoop
- Inacoop - Fondes
- Inacoop - Fomcoop
- ANDE (Agencia Nacional de Desarrollo)
- ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación)
- BROU
- BHU
- ANV
- Ministerios
- Gobiernos Departamentales

— Gobiernos Municipales

— Otros - especificar

h) Financiamiento y líneas de crédito
privadas

- Cooperativas ahorro y crédito
- Banca privada

i) Resolución de conflictos

- Internos de la cooperativa
- Externos a la cooperativa

j) Grupo pre cooperativos

- Información

k) Inscripción cooperativas en
proceso de formación

- Requisitos
- Certificados notariales
- Otros - especificar

l) Oferta formativa profesional

- Pública
- Privada

m) Mejora de procesos de gestión
cooperativo

- Realización de presupuestos
- Ventas
- Comunicación
- Trabajadores
- Logística
- Compras
- Otros - especificar

n) Género

Asesoramiento vinculado a temática de género

— Categoría *gestión*

— Opciones (valores)

a) Trámites ante organismos
públicos

- AIN (Auditoría Interna de la
Nación)
- BPS
- DGI
- ANV

— BHU

— MTSS

— MIDES CCRO

— Otros - especificar

b) Asistencia/soporte a técnicos vinculados a cooperativas

— Asistencia/soporte a técnicos vinculados a cooperativas

c) Asistencia para el funcionamiento interno de la cooperativa

- Libros sociales
- Libros contables
- Estatutos
- Reglamento interno
- Balances
- Actas
- Derechos y obligaciones
- Otros - especificar

d) Asistencia para el funcionamiento operativo de la cooperativa

- Concejo directivo
- Asamblea
- Fiscal
- Socios
- Elecciones
- CEFIC
- Otros - especificar

e) Asistencia a la mejora de procesos de gestión cooperativo

- Realización de presupuestos
- Ventas
- Comunicación
- Trabajadores/as
- Logística
- Compras
- Otros – especificar

f) Asistencia para el financiamiento y líneas de crédito público

- Inacoop - Frecoop
- Inacoop - Fondes
- Inacoop - Fomcoop
- ANDE (Agencia Nacional de Desarrollo)
- ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación)
- BROU
- BHU

- ANV
- Ministerios
- Gobiernos Departamentales
- Gobiernos Municipales
- Otros - especificar

- g) Asistencia para el financiamiento y líneas de crédito privadas
 - Cooperativas ahorro y crédito
 - Banca privada

- h) Participación
 - Ferias actividades
 - Acuerdos
 - Redes locales
 - Redes inter cooperativas
 - Otros - especificar

- i) Derivación y acompañamiento de situaciones violencia
 - Violencia basada en género
 - Otros - especifica

- j) Derivación y acompañamiento situaciones de salud mental
 - Derivación y acompañamiento situaciones de salud mental

- k) Reunión/coordinación externa
 - Áreas gubernamentales
 - Áreas institucionales
 - Cooperativas
 - Grupos pre cooperativos
 - Federaciones
 - Otros - especificar

- l) Reunión/coordinación interna
 - Equipo
 - Direcciones Inacoop
 - Procoop
 - Frecoop
 - Incubacoop
 - Becas
 - Biblioteca
 - Cooperativas integradas al mundo
 - Cooperativas en la educación
 - Programa de Mejora de Gestión
 - Perspectiva de género

- Programa de Formación Economía Social y Solidaria
- Mesas Intercooperativas Departamentales

- m) Participación programas estatales
 - Equipo
 - Direcciones Inacoop
 - Procoop
 - Frecoop
 - Incubacoop
 - Becas
 - Biblioteca
 - Cooperativas integradas al mundo
 - Cooperativas en la educación
- Programa de Mejora de gestión
- Perspectiva de género
- Programa de Formación Economía Social y Solidaria
- Mesas Intercooperativas Departamentales
- MVOT
- OPP
- Gobiernos Departamentales
- Gobiernos Municipales
- Otros - especificar

- n) Asistencia en la resolución de conflictos
 - Internos de la cooperativa
 - Externos a la cooperativa

- ñ) Asistencia para la inscripción de cooperativas en proceso de formación
 - Elaboración de estatuto
 - Personería jurídica
 - Documentación organismos públicos
 - Acta Fundacional
 - Apertura cuenta bancaria
 - Registros ante organismos públicos
 - Actas y rúbricas
 - Libros Sociales MEC
- Registro de la cooperativa ante el MEC
- Inscripción DGI BPS
- Inscripción Inacoop
- Inscripción organismos
- Contralor ANV
- MIDES
- AIN
- Inscripción BSE
- Otros - especificar

- Categoría *formación*
- Opciones (valores)

- a) Formación jurídica específica
 - Conformación de actas
 - Llenado de libros
- Elecciones y democracia interna
- Recursos

- Estatutos y reglamentos internos
 - Otros - especificar
- b) Formación social específica*
- La coop y el entorno
 - Coop y empleo de calidad
 - La coop como espacio educativo
 - Participación
 - Otros - especificar
- c) Formación específica, historia y movimiento cooperativo*
- Vivienda
 - Fomento rural
 - Coop agrarias
 - Trabajo
 - Coop sociales
- Artistas
 - Ahorro y crédito
 - Federaciones y confederaciones
 - Otros - especificar
- d) Formación equipo técnico*
- Inacoop
 - Udelar
 - Otros - especificar
- e) Formación profesional*
- Udelar
 - Inefop
 - UTU
 - UTEC
 - Privada
- f) Formación cooperativa*
- Inacoop
 - Cudecoop
 - Federaciones
 - Udelar
- g) Formación económica*
- Educación financiera
 - Recursos financieros (públicos y privados)
 - Formas de financiamiento, crédito, fondo de incentivo, capital semilla, etcétera
 - Libros contables y financiamiento interno
 - Balances
 - Otros - especificar
- h) Intercooperativismo*
- Mesas intercoop
 - Federaciones nacionales
 - Federaciones internacionales

- Ecosistema cooperativo
- i)* Estudio y aplicación de reglamento interno
 - Estudio y aplicación de reglamento interno
- j)* Herramientas informáticas
 - Reuniones virtuales
 - Redes sociales
 - Manejo de la nube
- k)* Formulación, postulación y presentación de proyectos
 - Formulación, postulación y presentación de proyectos
- l)* Funcionamiento de los órganos, roles y comisiones estatutarias no estatutarias
 - Comisión fiscal
 - CEFIC
 - Presidente
 - Secretario
 - Tesorero
 - Asamblea
 - Otros - especificar
- m)* Estudio y aplicación de estatutos
 - Estudio y aplicación de estatutos
- n)* Género
 - Género
- ñ)* Formación en cooperativismo
 - Historia y movimiento
 - Aspectos sociales y laborales
 - Aspectos jurídicos
 - Aspectos económicos
 - Otros - especificar

En cuanto a la variable *localidades*, se plantea que sea cambiada por la categoría *municipios*. El listado de los municipios (presentados en el libro de códigos, anexo 4) se confecciona a partir de la nómina de municipios de los distritos electorales.²⁰

Acerca de la variable *seguimiento* en la encuesta a los referentes regionales (RR), se constató que el 100 % entiende que se monitorean las demandas. Sin embargo, vemos que esto no tiene una concordancia con el registro que se ve reflejado en la BD, puesto que la gran mayoría de las celdas para esta variable se encuentran vacías y de las que contienen algún tipo de información no se logra dilucidar una estrategia de seguimiento clara para dichos casos. Por estas razones, se sugiere incorporar un conjunto de respuestas cerradas sobre quién y cómo se realiza el seguimiento y recoger valoraciones sobre el tipo de seguimiento.

Opciones de respuestas cerradas para la variable seguimiento

- | | |
|---|--------------------------------|
| 1) Requiere seguimiento | 2) Si corresponde seguimiento, |
| a) No corresponde seguimiento | podría indicarnos el área |
| b) Corresponde al PPT (nombre de referente) | a) Económica |
| c) Corresponde a otras organizaciones (nombre de la organización) | b) Jurídica |
| d) Corresponde a PPT u otras organizaciones (nombre de la organización y referente) | c) Social |
| | d) Convenio |

Resultado esperado 2: insumos para un futuro manual de uso y definición de las categorías *asesoramiento, gestión y formación*

La BD presentada por el Inacoop para el Programa de Presencia Territorial (PPT) contiene un conjunto de variables cuyas descripción y categorización no requieren mayores intervenciones específicas para ser utilizadas en un futuro manual de uso. Esta valoración se puede observar en el cuadro 1, en el apartado sobre la metodología aplicada en la pasantía, más precisamente cuando se presenta la estructura de información que contiene la BD. Por tanto, la propuesta de este segmento es solo para las variables

²⁰Extraídos de: Parlamento del Uruguay, Cámara de Representantes, Comisión de Constitución y Códigos. Legislación General y Administración. (2025). Nómina de los Municipios. Distritos Electorales. Carpeta número 143 del 2025. Repartido número 216.

reformuladas, las cuales incluyen una recategorización y asignación de valores específicos. Con relación a la variable *tipo de solicitud* para sus tres categorías, vemos necesario avanzar sobre una definición de los conceptos, su alcance y la pertinencia de su uso de forma inequívoca, intentando reducir las contradicciones y disimilitudes actuales.

Resultado: insumos para un futuro manual de uso

1) Variable *tipo de solicitud*. Categorías *gestión*, *asesoramiento* y *formación*. Seleccionar la categoría correspondiente con base en las siguientes definiciones y valoraciones conceptuales.

a) Seleccionar la opción *gestión* cuando:

- la incidencia se refiere a procesos de planificación, organización, dirección y control de recursos humanos, financieros y materiales;
- los RR acompañan a los usuarios para que estos alcancen objetivos específicos de manera eficiente y eficaz;
- se trata de trámites a realizar ante organismos públicos, el llenado de los libros sociales y contables, reuniones con clientes, una negociación de contratos, etcétera;
- implica tomar decisiones, coordinar actividades y evaluar resultados;
- la incidencia refiere a la ejecución de una actividad concreta entre la cooperativa o área gubernamental o entidad de la economía social y solidaria (ESS) y el RR.

b) Seleccionar la opción *asesoramiento* cuando:

- los RR guían a las organizaciones con trámites y temas contables, legales, administrativos o sociales;
- los RR orientan o recomiendan a las cooperativas cuando necesitan tomar decisiones informadas o resolver problemas en áreas específicas. Los RR son guías en el proceso de toma de decisiones.

c) Seleccionar la opción *formación* cuando:

- la incidencia refiere a un proceso de enseñanza-aprendizaje para las cooperativas, grupos pre- y áreas gubernamentales, implementado por los RR, otros técnicos del Inacoop o técnicos educadores de otras organizaciones. Estas instancias pueden ser en modalidad de taller, clase magistral, clase virtual, actividad recreativa, etcétera;
- se trata de concursos y llamados, lectura e interpretación de bases de llamados y formulación de proyectos.

- 2) Variable *observaciones/comentarios*. Completar como campo de texto cuando:
- a) el conjunto de opciones y preguntas cerradas para cada categoría de la variable *tipo de solicitud* no presenta la temática trabajada en la incidencia;
 - b) se requiera una mayor descripción por parte del RR. La información registrada en esta variable forma parte del legajo de la cooperativa.
- 3) Variable *seguimiento*. Completar cuando la intervención de los RR frente a una incidencia determinada de una cooperativa, grupo precooperativo, entidad de la ESS o área gubernamental requiere acciones posteriores de monitoreo. El seguimiento de la incidencia puede ser llevada adelante por:
- a) el PPT, para lo cual se recomienda que se registre la asignación de un referente;
 - b) una organización externa, y, en ese caso, se sugiere registrar el nombre de la organización;
 - c) ambos.
- Asimismo, se propone que se amplíe la información sobre el tipo de seguimiento que se debe realizar, indicando el área comprometida, sea jurídica, económica o social, o si está vinculada a convenios existentes con intendencias, ministerios, etcétera.
- 4) Variable *municipios*. Completar en función de la ubicación geográfica de la cooperativa, área gubernamental, institucional o entidad de la ESS, de acuerdo a los 136 municipios actuales. Este número puede sufrir modificaciones en función de la creación de nuevos municipios.

Resultado esperado 3: libro de códigos

El libro de códigos que se elaboró contiene todas las variables nominales y ordinales de la BD, sus categorías y la diversidad de valores que estas adoptan (opciones). Para cada variable, el libro introduce sus codificaciones correspondientes. Para la realización del libro de código, se captan todas las variables existentes de la BD y se codifican las 10 variables que no sufren modificaciones y también las reformuladas en el proceso de la pasantía. Dada su extensión y formato, se presenta en el anexo 4: «Resultado esperado: libro de código».

Capítulo 7: Conclusiones

O sea, es como el programa que tiene más contacto con la realidad, es desde donde nos tendríamos que nutrir para tomar decisiones en el instituto. Es lo más real y es información que no la estamos pudiendo capitalizar y usar, porque no está bien registrada o no se registra (fragmento extraído de la entrevista número 2).

El Instituto Nacional del Cooperativismo (Inacoop) es el resultado, la síntesis de las articulaciones y negociaciones del movimiento cooperativo uruguayo con el sistema político. En 2008, los partidos políticos con representación parlamentaria acordaron, por unanimidad en ambas Cámaras, la promulgación de la Ley 18.407, que regula, organiza y establece el funcionamiento del sistema cooperativo. Con la conformación de la ley, se creó el instituto como persona jurídica pública no estatal, con el fin de asesorar, ejecutar y propiciar las políticas públicas nacionales sobre el cooperativismo. Una política pública formulada por actores públicos y no públicos, con el objetivo de generar acciones y resoluciones que beneficien y desarrollen el cooperativismo y la economía social y solidaria. Su creación y desarrollo se efectuaron durante el transcurso de los tres períodos de gobierno del Frente Amplio, de 2005 a 2019. Si bien no es objeto de este trabajo, se podría suponer que el marco ideológico de estos gobiernos y sus programas se encontraban en sintonía con los valores fundamentales del cooperativismo, lo que propició la promulgación de la ley y la creación del instituto. Esto cumple con la hipótesis, de Juan Pablo Martí, del rol del Estado como agente impulsor u obstaculizador del desarrollo del cooperativismo en Uruguay (Martí, 2019).

En este contexto, se constituyó y desarrolló el Programa de Presencia Territorial (PPT). El programa presenta características propias de las políticas públicas de descentralización administrativa diseñadas e implementadas en Uruguay de 2005 a 2019. Tiene un fuerte énfasis en la descentralización administrativa del Inacoop, facilita la participación ciudadana, promueve las interacciones del Estado con la sociedad civil e interactúa con el segundo y tercer nivel de Gobierno. Además, pone foco en el desarrollo territorial, construye y ejecuta una política pública de cercanía, con cobertura y presencia en todo el territorio nacional, en el que trabaja a través del conocimiento de las particularidades locales, e interviene sobre los intereses del territorio (Freigedo, Rodríguez y Milanesi, 2021).

El programa presenta una elevada demanda, principalmente de las cooperativas, pero también de las áreas gubernamentales, lo que acarrea la dificultad de planificar, organizar

y proyectar. Con relación a la demanda, el equipo cuenta con un número bajo de recursos humanos, dificultad que se ve minimizada dada la formación profesional de los referentes regionales (RR) para el desarrollo de la tarea, su experiencia y dedicación. Además de una sobrecarga de demanda, en las instancias de trabajo con los usuarios, los RR abordan una amplia variedad de asuntos (sociales, económicos y jurídicos), lo que podría constituir un problema, ya que podría conducir a respuestas parciales condicionadas por la formación específica de cada uno de los RR. En cuanto a este punto, se podría concluir que el incremento de los recursos humanos y la conformación de equipos multidisciplinarios por región, integrados por profesionales del área económica, jurídica y social, así como la disposición de un conjunto de técnicos asesores, con conocimientos y experticia para cada uno de los subtipos de cooperativas, que trabajen de forma transversal con todas las regiones, podría significar una mejora de la política.

Con relación a la base de datos, el trabajo de pasantía produjo tres resultados esperados; uno de ellos es la redefinición de cuatro de las catorce variables. Se sugirió que la variable *locaciones* dejara de tomar esa categoría y pasara a tomar la de *municipios*. Para la variable *seguimiento*, se confeccionó una lista de respuestas cerradas que buscara conocer si se realiza o no un seguimiento, quién lo lleva a cabo y qué asunto se monitorea. La variable *descripción solicitud/observación* pasaría a llamarse *observación/comentarios* y se utilizaría a modo de adicionar o incorporar información no presente en las opciones de respuesta cerradas. Con respecto a las categorías de la variable *tipo de solicitud*, se recomendó denominar *formación* a la categoría *taller* y pasar a registrar la información a partir de un conjunto de respuestas cerradas en las categorías *asesoramiento*, *gestión* y *formación*. También para estas tres categorías se propusieron definiciones precisas a la hora de catalogar las incidencias. Estas definiciones forman parte del segundo resultado esperado de la pasantía. El tercer resultado esperado es la confección de un libro de códigos sobre la base de datos, que incluye las variables redefinidas.

Tanto los resultados esperados como otros aportes presentes en este informe de pasantía intentaron brindar insumos para las mejoras del sistema de información del programa y el Inacoop, requeridos en las reuniones preliminares mantenidas con los referentes técnicos y políticos del Inacoop, quienes fueron parte de los acuerdos de trabajo entre el instituto y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

En este sentido, se podría concluir que, actualmente, la base de datos tiene un uso limitado y su potencial no está completamente aprovechado. Si se lograra contar con información procesada de mayor calidad, el PPT podría anticiparse a las demandas y estaría en posición de elaborar un conjunto de propuestas de trabajo específicas para el sistema cooperativo en cada región, basadas en las evidencias arrojadas por el sistema de información. Además, podría desarrollar planes de crecimiento para el sector cooperativo en cada territorio. La creación de planes de desarrollo territorial, en colaboración con los Gobiernos subnacionales, las Mesas Intercooperativas Departamentales y las federaciones (Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas), se visualiza como una necesidad para los responsables del instituto, tanto técnicos como políticos. Para alcanzar este objetivo, la evaluación y el monitoreo continuo de las necesidades y demandas del sector en el territorio, y de las políticas públicas dirigidas a este, se convierten en una condición impostergable. Para que esto deje de ser una aspiración y se convierta en un propósito, la evaluación y el monitoreo en el Inacoop podrían necesitar, además de reformular variables e indicadores, concretar el ingreso de recursos humanos especializados en sistemas de información en políticas públicas, para que procesen datos, e incorporar dispositivos informáticos que recolecten información, entre otros aspectos.

En relación con el subtipo *cooperativas de artistas y oficios conexos* (CAOC), se observa un leve pero constante incremento en el número de cooperativas desde su origen hasta febrero de 2024, así como un incremento del vínculo entre ellas y el programa. Este crecimiento fue ocasionado por la conformación de nuevas CAOC, denominadas *autogestionadas*. Con este subtipo en desarrollo, por un lado, se podría esperar que el vínculo entre las CAOC y el PPT pase a otro estadio en años venideros. Por otro lado, es de suponer que estas CAOC ya no serán tan solo herramientas administrativas, como lo son las CAOC denominadas *paragua*. Estas últimas, desde su génesis, presentan un único objetivo claro: la formalización del trabajo de artistas y oficios conexos y su seguridad social, y sostienen un estrecho y dependiente vínculo con los sindicatos de artistas. Es razonable pensar que las CAOC autogestionadas podrían pasar a ser un nuevo actor político del sistema cooperativo, así como también de la industria creativa. Ha de pensarse que el PPT tenga la necesidad, en algún momento, de contratar a un técnico especialista en industrias creativas con conocimiento en cooperativismo para que trabaje con este subtipo.

Por último, y a modo de reflexión final, la consolidación de su sistema de información le podría permitir al Inacoop tomar mejores decisiones en políticas públicas, decisiones

basadas en evidencias, y, a su vez, mejorar las rendiciones de cuenta ante sus fuentes de financiación. Con relación al PPT, se resalta su amplia cobertura en el territorio nacional, así como la cercanía y el conocimiento del problema a abordar por parte del equipo de RR. Queda, para futuros trabajos, recabar evidencias para describir y analizar el programa desde la óptica del movimiento cooperativo, así como observar e intentar analizar los resultados de la política.

Bibliografía

- Battaglino, A. (2017). *Canelones Cooperativo: Informe de pasantía* [Informe académico]. Universidad de la República.
- Bidegain, G., Freigedo, M., y Zurbriggen, C. (2021). Los gobiernos del Frente Amplio y su impacto en la configuración del Estado uruguayo y sus políticas públicas. En G. Bidegain, M. Freigedo, y C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 19-44). Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Camilletti, A., Guidini, J., Herrera, A., Rodríguez, M., Martí, J. P., Soria, C., Torrelli, M., y Silveira, M. (2005). Cooperativas de trabajo en el Cono Sur: Matrices de surgimiento y modelos de gestión. *Revista Unircoop*, 3(1), 32-56.
<https://www.econo.unlp.edu.ar/frontend/media/85/10385/35b84981d53cc40360cf5e3c92dcbac5.pdf>
- Cardarello, A., y Ferla, P. (Coords.). (2019). *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda*. Fundación Konrad Adenauer.
- Cea D'Ancona, M. de los Á. (2004). *Métodos de encuesta: Teoría y práctica, errores y mejora*. Editorial Síntesis.
- Dorrego, J., y Grampin, F. (2023). *Mesas intercooperativas departamentales en Uruguay: Marchas y contramarchas como agentes de desarrollo territorial* [Informe de investigación]. Universidad de la República.
- Etcheverry, S., Romero, M., y Torrelli, M. (2019). Diez años de cooperativas de artistas en Uruguay: Naturaleza, funcionamiento y perspectiva. *Revista Idelcoop*, 229, 119-145. <https://www.idelcoop.org.ar/revista/229>
- Freigedo, M., Milanesi, A., y Rodríguez, J. R. (2019). Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. En A. Cardarello y P. Ferla (Coords.), *Descentralización en Uruguay: Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 34-45). Fundación Konrad Adenauer.
- Freigedo, M., Rodríguez, J., y Milanesi, A. (2021). Las políticas de descentralización en los gobiernos del Frente Amplio. En G. Bidegain, M. Freigedo, y C. Zurbriggen (Eds.), *Fin de un ciclo: Balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 81-102). Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Gerring, J. (2014). *Metodología de las ciencias sociales: Un marco unificado*. Alianza Editorial.
- Guerra, P. (Coord.). (2018). *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la economía social y solidaria*. Red Temática en Economía Social y Solidaria, Universidad de la República.
- Ley N.º 18.407 de 2008. Ley de Cooperativas. Regulación, Constitución, Organización y Funcionamiento. 14 de noviembre de 2008. Diario Oficial.
- Ley N.º 19.849 de 2019. Aprobación del Convenio Internacional del Trabajo N.º 190, sobre la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo. 20 de diciembre de 2019. Diario Oficial.
- Martí, J. P. (2019). *Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008): Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado* [Tesis de maestría]. Universidad de la República.
- Martí, J. P. (2021). Centro Internacional de Economía Social y Cooperativismo. *Historia del Cooperativismo en América Latina*.
- Romero, M., y Torrelli, M. (2022). Desarrollo cooperativo a partir del impulso sindical: El caso de las cooperativas de artistas y oficios conexos en Uruguay. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (105), 65-91.
<https://turia.uv.es//index.php/ciriecespana/article/view/24218>
- Ruiz Díaz, M. (2018). *Descentralización y desarrollo en Uruguay: Explorando discursos e ideas en el sistema político* [Tesis de maestría]. Universidad de la República.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (Vol. 1). Editorial Ariel.
- Uruguay XXI. (2018). *Industrias creativas en Uruguay* [Informe sectorial]. Uruguay XXI.

Sitios web consultados, artículos de prensa y documentos de trabajo

- Alianza Cooperativa Internacional. (s.f.). *Identidad cooperativa: nuestros principios y valores*. <https://ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>
- Cruz, F. (9 de julio de 2019). ¿Cómo explicar el extraordinario crecimiento de las cooperativas? *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy>.

Informe Equipo Técnico (2022). Somos el instituto en el territorio: Planificación PPT mayo 2022.

Instituto Nacional del Cooperativismo. (s.f.). *Asesoramiento*.
<https://www.inacoop.org.uy/asesoramiento>

Instituto Nacional del Cooperativismo. (2024). *Listado de cooperativas y sociedades de fomento rural*.

Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Oficinas territoriales del MIDES*.
<https://www.mides.gub.uy>

Ministerio de Educación y Cultura. (s.f.). *Centros MEC*. <https://www.mec.gub.uy>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (s.f.). *Dependencias del MTSS*.
<https://www.mtss.gub.uy>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (s.f.). *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*.
<https://www.opp.gub.uy/>

Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *Organización Internacional del Trabajo*.
<https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>

Parlamento del Uruguay, Cámara de Representantes, Comisión de Constitución y Códigos. Legislación General y Administración. (2025). Nómina de los Municipios. Distritos Electorales. Carpeta número 143 del 2025. Repartido número 216.

Universidad de la República. (s.f.). *Dedicación total*.
<http://www.dedicaciontotal.udelar.edu.uy>

Universidad de la República. (s.f.). *Producción académica* [PDF].
http://www.dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/573_academicas__academicaarchivo.pdf