



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**Informe de Pasantía**

**Cooperativismo en Uruguay. Una mirada al Programa de Presencia  
Territorial y la organización de su información.**

**Autor: Sebastián Fernández Hernández**

**Tutor: Nicolás Schmidt**

2025

## Índice

Resumen.....	2
Estructura del documento.....	2
Capítulo 1.....	4
Relato del proceso.....	4
Objetivos generales.....	5
Objetivos específicos.....	5
El proceso de creación de INACOOB.....	6
Programa de Presencia Territorial.....	9
Base de Datos.....	10
Capítulo 2.....	11
Los orígenes del cooperativismo.....	11
Marco Legal.....	14
Economía Social y Solidaria.....	14
Cooperativas Sociales.....	16
Capítulo 3.....	19
Marco metodológico y estructura de la información.....	19
Descripción de la estructura de la información.....	21
Capítulo 4.....	24
Análisis de la información.....	24
INACOOB y el Programa de Presencia Territorial.....	24
Desafíos del Programa Presencia Territorial.....	27
Base de Datos.....	29
Reformulación de variables.....	30
Capítulo 5.....	35
Resultados.....	35
Capítulo 6.....	51
Conclusiones finales.....	51
Bibliografía.....	55
Páginas y sitios web consultados.....	56
Artículos de prensa.....	56
Anexos.....	57
Cronograma de actividades.....	57
Libro de Códigos.....	58
Formulario encuesta a Referentes Regionales.....	74
Entrevistas a referentes técnicos.....	80
Frecuencia de palabras (tablas y gráficos).....	137

## Resumen

Históricamente el cooperativismo surge como una alternativa asequible para la compra de bienes de primera necesidad de la masa trabajadora, asumiendo un formato de organización y gestión colectiva, promoviendo un reparto equitativo de las ganancias y la propiedad de sus bienes. Rápidamente se convierte en un movimiento que se extiende a lo largo y ancho del mundo, adaptándose y generando nuevas formas. Hacemos aquí un breve repaso de este vasto movimiento, describiendo su devenir histórico, hasta llegar a nuestros días, poniendo un énfasis en la tensión existente en la relación con el Estado, expresada en la institucionalidad que emerge de la misma, sus objetivos y sus alcances.

Miramos de cerca al INACOOP, institución que nuclea todo lo referido al cooperativismo en Uruguay y la Economía Social y Solidaria, particularmente al Programa de Presencia Territorial y cómo éste organiza la información producida en la interacción con los usuarios del mismo.

Metodológicamente utilizamos la narración descriptiva para poner en contexto el marco histórico e institucional. Luego ponemos el foco en el PPT, utilizando un abordaje mixto de técnicas cuantitativas y cualitativas, que van desde el análisis de datos, aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.

Como resultado proponemos una serie de recomendaciones y ajustes al procesamiento y almacenamiento de la información que recoge el PPT.

Por último dejamos una serie de consideraciones sobre el proceso de Pasantía en el INACOOP, algunas referidas al proceso de análisis aquí descrito y otras que esperan ser retomadas en futuros trabajos.

## Estructura del documento

Este informe de pasantía se divide en seis capítulos. En el **primero** se especifican los objetivos generales y específicos que han de orientar nuestro trabajo. Realizamos un breve relato del proceso de la pasantía y una descripción del organismo donde se efectúa la misma, el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP). Se presenta el Programa elegido dentro del Instituto, Programa de Presencia Territorial (PPT) y la herramienta de sistematización y registro del programa, la Base de Datos, que es a su vez, nuestro universo de análisis. Esta Base de Datos, proviene del conjunto de incidencias registradas por los Referentes Regionales (RR), en el programa informático denominado *Cooperbit*, donde se

guarda un histórico de las intervenciones y se arma a su vez, el legajo de cada cooperativa. INACOOOP y el PPT interactúan además con grupos pre cooperativos en vías de formalización o con intención de formar una cooperativa, también con otras Áreas institucionales, Áreas gubernamentales, profesionales y técnicos que asesoran a cooperativas y sectores de la Economía Social y Solidaria (ESS). Del registro de esas interacciones surge la Base de Datos sobre la cual fundamos nuestros análisis y propondremos las reflexiones surgidas a partir de la práctica.

En un **segundo** capítulo describimos el problema general, proponemos una referencia histórica y contextual, por medio de una breve reseña sobre la historia del cooperativismo a nivel internacional, regional y nacional. Describimos la ley 18.407, que ordena y regula lo relativo al sistema cooperativo en Uruguay y es por ende, el marco de referencia de INACOOOP y la ley 19.848 que brinda el marco jurídico a la ESS en Uruguay.

Asimismo, realizamos una síntesis de la teoría desde la cual fundamos los análisis y dan sustento a las conclusiones arribadas.

El **tercer** capítulo se centra en el marco metodológico, contiene las técnicas y herramientas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas seleccionadas para realizar el estudio. Se presenta también la estructura de información que emerge de la Base de Datos.

En el **cuarto** capítulo analizamos los datos extraídos de las entrevistas calificadas realizadas a los referentes técnicos del instituto, los resultados arrojados por el cuestionario aplicado a los RR y la información obtenida del análisis a la Base de datos. Esta información se pondrá en diálogo con el marco teórico referencia y los objetivos planteados anteriormente.

El **quinto** capítulo tiene como objetivo problematizar la información y los datos recabados a través de fuentes primarias y secundarias, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas y ponerlos en discusión con nuestro marco metodológico y teórico referidos en el capítulo anterior, proponiendo en una primera instancia un *producto* a entregar a INACOOOP, coincidente con nuestros objetivos de la pasantía, que consta de un conjunto de valoraciones y propuestas de reformulación de variables y algunos procesos de recolección de información. En segunda instancia una reflexión sobre el convenio del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) con INACOOOP, sobre la incorporación de las Cooperativas Sociales (CS) como sujeto cooperativo a la órbita de intervención del INACOOOP.

Las conclusiones finales de este informe serán presentadas en el **sexto** capítulo.

Al cierre se incluyen las referencias bibliográficas y un apartado con los anexos, el cronograma de trabajo para la pasantía, pauta de entrevista, pauta del cuestionario, gráficos y tablas de análisis.

## Capítulo 1

### Relato del proceso

Esta pasantía tiene su comienzo en setiembre de 2023,<sup>1</sup> en un primer acercamiento a INACOOP para desarrollar un trabajo que permitiese adquirir experiencia y práctica profesional en el cierre del ciclo como estudiante de grado. Allí nos reunimos con 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 funciones. En dicha reunión inicial, acordamos trabajar sobre el PPT, concretamente con la *Base de Datos* de dicho Programa, ya que la misma arrastraba un conjunto de falencias que evidenciaban una necesidad de reordenamiento y mejoramiento del tratamiento de su información. Por tanto, esta *Base de Datos* será considerada el universo de análisis sobre el cual intervenir, impulsando la mejora de sus variables y proponiendo otras nuevas que se entienden pertinentes.

A partir de este encuentro inicial, acordamos también entregar a modo de “producto” una redefinición de las variables existentes, una codificación para la base de datos y un manual de uso para los cambios propuestos.

Para un primer acercamiento al problema, realizamos una revisión bibliográfica y documental que permitiese una composición pertinente de los antecedentes temáticos sobre cooperativismo, ESS y la trayectoria institucional del INACOOP. Posteriormente, definimos un conjunto de herramientas y técnicas metodológicas cuantitativas y cualitativas para diseñar una estrategia que nos permitiera abordar el problema en profundidad.

Complementariamente a ello, el pasaje por INACOOP nos acercó a varios temas que consideramos merecen una reflexión de la que también se ocupará este informe. Es por ello que se presenta aquí una mirada sobre la ESS, la historia del cooperativismo, sus emergentes y transformaciones, la llegada del cooperativismo a Uruguay, sus cambios a lo largo de la historia, hasta la consolidación de las CS como sector y su vínculo institucional con INACOOP y el Mides.

---

<sup>1</sup> El primer impulso para emprender esta pasantía estuvo de la mano del docente Camilo López Burian, quien oficiaba como coordinador de pasantías en 2023, siendo el nexo hacia el trabajo que comenzamos en INACOOP y dió origen a este informe.

El trabajo de la pasantía se desarrolló efectivamente entre marzo de 2024 y marzo de 2025, en una modalidad semipresencial, pautando reuniones de trabajo y coordinación de entrevistas, con numerosas sesiones de trabajo en línea.<sup>2</sup>

### **Objetivos generales**

Como primer objetivo general, nos proponemos aquí un análisis descriptivo del trabajo institucional del INACOOOP y particularmente del PPT, vinculado al desarrollo histórico del cooperativismo en Uruguay y Latinoamérica, su evolución como alternativa teórica y práctica a la contradicciones propias que emergen del sistema capitalista clásico, su aparición como tercer sector, el cual no corresponde al ámbito privado y tampoco al público.

Como segundo objetivo general, proponemos abordar la problemática de la ESS, su devenir histórico, su actual contexto y la consolidación de las CS como fuente de empleo e inserción social para jefas y jefes de hogar de sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social.

### **Objetivos específicos**

- Describir y analizar la *Base de Datos* del PPT y el proceso de recopilación de información que la nutre.
- Analizar y proponer una reformulación de las variables para la *Base de Datos de Cooperbit* que permitan mejorar la calidad de recolección de información y posterior procesamiento de datos, así como también los procedimientos necesarios para el seguimiento y monitoreo de las incidencias allí registradas.
- Analizar y cuantificar el impacto en la *Base de Datos* a partir del convenio Mides-INACOOOP y la incorporación de las CS al campo de trabajo del Instituto.
- Crear un libro de Códigos y manual de uso para nuevas variables a implementar en la *Base de Datos*.

---

<sup>2</sup> En este informe, queremos mencionar especialmente el trabajo colaborativo realizado con el estudiante de Ciencia Política Martín Grosso, quien también realizó su pasantía de egreso en el INACOOOP, con quien coincidimos en el mismo periodo y a su vez desarrollamos un trabajo articulado en la aplicación del trabajo de campo, diseñando y aplicando el cuestionario y las entrevistas.

## El proceso de creación de INACOOOP

La institucionalidad especializada en cooperativismo, es tardía y fragmentada en relación a la creación del Estado uruguayo, la aparición de las primeras cooperativas y la organización del movimiento. De hecho podría decirse que el movimiento es quien empuja la emergencia de la institucional en la materia.

Tras la culminación de la dictadura Cívico-Militar y la llegada de la democracia en 1984, se crea la *Concertación Nacional Programática* que permitirá tomar dimensión del movimiento cooperativo, que para ese mismo año, tenía su Primer *Encuentro Nacional de Cooperativas* e instalaba desde allí la *Mesa Nacional Intercooperativa* (MNI) en la ciudad de Paysandú. En el año 1988 aparece formalmente la *Confederación Uruguaya de Cooperativas* (CUDECOOP), la cual se consolida como una organización de tercer grado tras la aprobación de la ley 18.407.<sup>3</sup>

Los primeros impulsos de generar una institucionalidad específica que aborde las complejidades y la dimensión del cooperativismo en Uruguay, con la creación de la *Dirección Nacional de Fomento Cooperativo* (DNFC), en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que funcionó para el periodo 1985-1990. Luego llegó la *Comisión Honoraria de Cooperativismo* (CHC), radicada en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, durante el período 1991-2009. Pero ninguno de estos organismos logró promover el sistema cooperativo desde el Estado, sino que fueron impulsos que “dejaron hacer”, más enfocados en la lógica de pequeñas empresas con una organización de tipo cooperativa y creando instituciones sin recursos para desarrollar sus cometidos (Martí. 2019). Se pueden encontrar fácilmente en estos organismos, los trazos de los modelos neoliberales que llegaron en grandes olas a nuestra región en los años 90, caracterizados por un escaso involucramiento del Estado en las demandas de los movimientos sociales.

En el año 2008 y tres años después años de haber tenido un viraje ideológico en el gobierno con la llegada del Frente Amplio, se buscó impulsar un marco legal que nucleara todo el andamiaje relativo a las cooperativas en Uruguay, generando también la institucionalidad que le de sustento e impulse su desarrollo. Primero se dotó de mayores capacidades a la CHC, permitiendo un mayor despliegue de la misma y se encomendó a ésta a trabajar intensamente para la generación de un marco jurídico amplio, que permitiera abordar la promoción y el desarrollo cooperativo en Uruguay. El 24 de octubre de 2008 se aprobó la ley 18.407, se reglamentó en el 2009.

---

<sup>3</sup> Tomado del: <https://www.CUDECOOP.coop/CUDECOOP/CUDECOOP/#section333>

El INACOOOP se crea en el artículo 186 de dicha ley, bajo la figura de *persona jurídica de derecho público no estatal, con domicilio en el departamento de Montevideo, para la proposición, asesoramiento y ejecución de la política nacional del cooperativismo*. En el artículo 187 define los cometidos del instituto, que indican que el INACOOOP *tendrá como objetivo, promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país*. Para Martí (2019), la creación del INACOOOP y la “ley sistema” 18.407, ponen fin a un largo y dilatado proceso de debilidad institucional en el país en materia de cooperativismo.

La nueva institución tendrá para su Directorio una integración mixta de cinco miembros, tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, incluidos Presidente y Vicepresidente, más otros dos miembros delegados por el sector cooperativo<sup>4</sup>. Además de la conformación del Directorio, se cuenta con la figura de un Director Ejecutivo y de un Consejo Consultivo, integrado por representantes de todas las clases de cooperativas previstas en la ley, el cual se convoca a instancias del Directorio y es de carácter honorario.

El artículo 202 de la ley 18.407 define el régimen financiero para la composición de sus ingresos, el cual consta de: *A) Los ingresos provenientes de la prestación coactiva establecida en el artículo 204 de la ley 18.407; B) Una partida transitoria con cargo a Rentas Generales de 10.000.000 UI (diez millones de unidades indexadas) anuales para los ejercicios 2009 y 2010; C) En los siguientes años las partidas presupuestales que se le deberán asignar en las leyes correspondientes; D) Los provenientes de la asistencia de la cooperación internacional; E) Las donaciones, legados u otros recursos análogos que se reciban; F) La totalidad de ingresos que obtenga por la prestación de sus servicios y cualquier otro financiamiento, que reciba para cumplir los programas de su competencia; G) El remanente de la liquidación de entidades cooperativas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 97 de la presente ley.*

Dentro de sus herramientas de financiamiento, INACOOOP cuenta con un porcentaje de las ganancias del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), las cuales son destinadas a integrar el Fondo Nacional de Desarrollo (FONDES) para el financiamiento de proyectos productivos viables y sustentables (Ley 19337), así como una serie de partidas monetarias por el cumplimiento de las metas de gestión, que eroga el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que abordaremos con mayor detalle en el desarrollo de este documento.

---

<sup>4</sup> El mecanismo descrito en la ley para la elección de la totalidad de los miembros del Directorio es la siguiente: Los delegados representantes del sector cooperativo serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), de una nómina de seis personas. El Poder Ejecutivo procederá a designar de oficio los representantes del sector cooperativo cuando no se haya formalizado la proposición de los delegados dentro del plazo de treinta días desde su requerimiento.

Esta nueva institucionalidad cuenta con un conjunto de herramientas de apoyo financiero, planes y programas para la promoción y desarrollo del sector cooperativo. Mencionamos algunos de ellos:

*Fondo de Desarrollo*, creado con el fin de establecer apoyos monetarios para la Economía Social y Solidaria, buscando consolidar emprendimientos productivos sustentables y viables, creado por ley 19.337..

*Fondo Rotatorio Especial (Frecoop)*, permite al sistema cooperativo tener financiación para ideas de inversión, buscando a través de sus distintas líneas desarrollar el sector (línea general, capital semilla, cooperativas de vivienda, cooperativas agrarias, cooperativas agrarias campo de cultivos, campo de cría de colonización), creado por ley 18.407.

*Incubacoop*, la iniciativa busca incubar emprendimientos cooperativos en sectores innovadores, en campos de oportunidades estratégicos que incorporen por ejemplo ciencia y tecnología, gestionado en forma conjunta con el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y CUDECOOP. El financiamiento es a través de fondos provistos por el MIEM e INACOOOP.

*Programa de Formación Cooperativa (Procoop)*, tiene como objetivo brindar formación profesional en cooperativismo, proporcionando herramientas técnicas profesionales a grupos cooperativos, pre cooperativos y ESS.

*Programa de Formación Economía Social y Solidaria*, Asesora y garantiza el acceso a la información a todo el sector cooperativo y de la ESS sobre las Políticas Públicas existentes.

*Programa de Mejora de Gestión*, herramienta de asistencia técnica destinada a cooperativas. INACOOOP financia los honorarios de los profesionales, consultores, que enfocan su asistencia a procesos de mejora del sistema de producción y gestión.

*Becas de estudios para integrantes de las cooperativas y ESS.*

*Cooperativismo en la Educación*, programa que promueve y fomenta el desarrollo del cooperativismo en todo el sistema educativo (público-privado).

*Cooperativas Integradas al Mundo*, fondo de financiamiento en forma conjunta con el MIEM para primeras experiencias de exportación de productos y servicios y/o la búsqueda de mercados de las distintas cooperativas.

*Mesas Intercooperativas Departamentales*, incorporadas en la ley 18.407 como espacios de trabajo y coordinación territorial.

*Programa de Presencia Territorial*, enfocado al asesoramiento y acompañamiento en todo el territorio nacional a los grupos cooperativos, en formación, profesionales, Áreas de Gobierno y otras Instituciones.

## **Programa de Presencia Territorial**

El PPT tiene como objetivo brindar asesoramiento, asistencia y acompañamiento a cooperativas y grupos pre cooperativos en proceso de consolidación, así como a áreas gubernamentales e institucionales, profesionales y técnicos que trabajan directamente con estas organizaciones. Su propósito es fortalecer el desarrollo de las cooperativas y promover la ESS.

Este programa se despliega en ocho regiones a lo largo del territorio nacional<sup>5</sup> a través de referentes con formación profesional técnica. Estos asesoran, acompañan y orientan a las cooperativas en la realización de trámites y gestiones, así como en temas contables, legales, administrativos y de gestión cooperativa. También ofrecen orientación sobre la vida democrática de los grupos cooperativos. Los RR tienen la responsabilidad de llevar a cabo actividades de promoción del cooperativismo y de difundir los apoyos técnicos y financieros que proporciona el instituto.

El equipo técnico está compuesto por ocho referentes y una coordinadora. De los referentes, siete son contadores/as, una es trabajadora social.

INACOOOP ha establecido diversos convenios que le han permitido expandir su presencia en el territorio, principalmente en colaboración con Gobiernos Departamentales, lo que ha facilitado la formación de equipos que enriquecen el enfoque del trabajo en cada región. Desde 2021, también se cuenta con un convenio con el Mides para trabajar específicamente con las CS, lo que ha generado beneficios positivos para toda la institución.

Este programa tiene un enfoque descentralizador, promoviendo el desarrollo local y búsqueda de generación de redes y conexiones entre personas e instituciones, lo que contribuye a un impacto positivo en el movimiento cooperativo en su conjunto.

Las ocho regiones asignadas a los referentes son:

- Artigas - Paysandú - Salto
- Canelones
- Colonia - San José
- Florida - Durazno - Flores
- Montevideo<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Actualmente el PPT subdividió una de sus regiones en dos, pero la misma se realizó por fuera del corte temporal seleccionado, por lo que continuamos utilizando la subdivisión original de 8 regiones

<sup>6</sup> En Montevideo se encuentra la sede de INACOOOP, contando con una referente territorial. El Director de Asuntos Jurídicos apoya a todo el equipo de referentes territoriales en temas jurídicos.

- Rocha - Maldonado - Lavalleja - Treinta y Tres
- Tacuarembó - Rivera - Cerro Largo
- Soriano - Río Negro

Los RR además de desempeñar un rol técnico en asesoramiento, gestión y formación, son la “cara” de INACOOOP en el territorio y gestionan la demanda proveniente del contacto con usuarios e instituciones. Esta demanda requiere un filtro, un ordenamiento y un registro, que se lleva a cabo mediante un programa informático específico denominado *Cooperbit*.

Los datos sistematizados por los referentes conforman una Base de Datos que contiene todas las interacciones con los usuarios en el territorio. Hasta el momento de la elaboración de este documento, esta base de datos incluye 5754 incidencias. En ella se registran diversas variables, como el tipo de consulta, el tipo de cooperativa, la persona o institución que realiza la consulta, la referencia territorial, la fecha y si requiere seguimiento. Además, este registro funciona como un legajo de consultas y respuestas para cada cooperativa.

Si bien el Programa de Presencia Territorial se posiciona institucionalmente como un agente de promoción del cooperativismo y de la ESS, a través de una variedad de ofertas que incluyen herramientas financieras, programas de apoyo y generación de redes, enfrenta una realidad diferente. La demanda de los usuarios determina en gran medida su agenda, lo que genera un desequilibrio que se abordará más adelante en este documento.

### **Base de Datos**

El trabajo realizado por el equipo técnico de RR en contacto con los usuarios de la Política Pública<sup>7</sup> genera de manera continua información e incidencias que requieren ser registradas. Este proceso de registro permite la creación de un historial del trabajo realizado con dichos usuarios, facilitando el acceso a otros técnicos o programas vinculados a INACOOOP. De este modo, se posibilita la consulta de información relevante para la toma de decisiones relacionadas con los usuarios y la política en cuestión. La acumulación de esta información,

---

<sup>7</sup> Al tomar el concepto de Políticas Públicas, nos posicionamos en la definición que encontramos en la tesis doctoral de Juan Pablo Martí (2019), quien a su vez acerca la siguiente definición de Políticas Públicas: (las PP son) *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, tendentes 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 (beneficiarios finales).*(Subirats et. al. 2008: 36).

organizada y con un criterio de uso definido, da lugar a una *Base de Datos* fundamental para la toma de decisiones y el acompañamiento de las cooperativas.

Para llevar a cabo este registro, se utiliza un programa informático denominado *Cooperbit*. Este sistema no solo permite el registro de incidencias y comunicaciones con los usuarios, sino que también facilita la adición de información relevante, como la obtención de créditos, la participación en instancias de formación, entre otras. La *Base de Datos* de *Cooperbit* permite crear una línea de tiempo que muestra la evolución de cada cooperativa y proporciona un registro que visualiza las acciones de la institución en relación con las demandas de los usuarios. Esto es esencial para monitorear el alcance y la efectividad de la política, el programa o el instrumento aplicado.

Uno de los usos principales de la *Base de Datos* de *Cooperbit* es la cuantificación de incidencias en un periodo determinado. A través de estas incidencias, se puede establecer si se han cumplido o no ciertas metas de gestión. El cumplimiento de estas metas está directamente relacionado con la cantidad de respuestas a consultas de usuarios que se han abordado en un periodo específico (por ejemplo, un año). Estas interacciones se registran en *Cooperbit* bajo tres modalidades de prestación de servicio: *Asesoramiento, Gestión o Taller*.

Los compromisos de gestión se suscriben anualmente entre INACOOOP, MTSS y MEF, a partir de la aprobación de los mismos se genera la liberación de partidas.

El registro realizado en *Cooperbit*, entre otras funcionalidades, es utilizado para elaborar el informe que se eleva a la Comisión de Compromisos de Gestión, dando cuenta sobre los *Asesoramientos* realizados en un determinado ejercicio. En función del cumplimiento de dichas metas, se liberan partidas que financian el funcionamiento de INACOOOP.

## **Capítulo 2**

### **Los orígenes del cooperativismo**

El germen de las primeras organizaciones en forma cooperativa, se remonta a mediados del siglo XIX en plena revolución industrial. Nace desde la necesidad de fundar una forma organizativa a través de la asociación, la cooperación y la solidaridad entre personas, permitiendo el acceso a bienes y servicios a precios acordes a sus ingresos, así como también un mejor uso de los recursos y una mejor distribución de las ganancias. Así nace el 24 octubre de 1844 la “Rochdale Society of Equitables Pioneers”, fundada por 28 miembros,

trabajadores textiles, en su mayoría desempleados luego de una huelga, que buscaban una forma accesible de procurar alimentos y bienes de consumo para sus hogares.

La gestión democrática de la cooperativa, el alcance de su visión sobre una economía alternativa, su fuerte apoyo en un conjunto de valores transformadores, como lo son la educación y la solidaridad de la clase trabajadora, lograron una fuerte adhesión y tras un impulso germinal, se fundaron nuevas cooperativas. En pocos años, esta nueva visión cooperativa se diseminó por todo el continente Europeo y el resto del mundo, creciendo y fundando nuevas cooperativas, expandiendo el nuevo formato de organización, incluso generando organizaciones que las nuclean y organizan, como ser la Alianza Cooperativa Internacional en 1895 (ACI).

En América Latina, los primeros rastros de formas colectivas de organización del trabajo u otras formas de ayuda mútua, tienen un origen dual, donde por un lado se remontan a las influencias jesuitas y por otro, a la concepción misma de los pueblos originarios (Conque, 2002- Martí, 2021), allí las “mingas”<sup>8</sup> fueron y son una forma de solidaridad y desarrollo colectivo.

Hoy pueden observarse distintas corrientes que impulsan el desarrollo del cooperativismo en América Latina:

- La corriente inicial, introducida por inmigrantes europeos en Argentina y Brasil (italianos, franceses, alemanes), Paraguay (alemanes) y Chile y Perú (ingleses).
- La corriente sindical y mutualista, también de inmigrantes, con cooperativas de consumo, crédito y servicios funerarios (Argentina, Chile y Uruguay).
- La corriente social de pensadores y políticos latinoamericanos, más autóctona, que promovió cooperativas con fines sociales (Bolivia, Perú, Ecuador y Costa Rica) (Martí, 2021).

En Uruguay, la génesis del cooperativismo se remonta a fines del siglo XIX, de la mano de las corrientes inmigratorias que inundaron el país, trayendo consigo las primeras prácticas de ayuda mutua, como lo fueron la “Cooperativa Obrera Tipográfica” (1889), Cooperativas de consumo de los trabajadores del frigorífico Liebigs y “La Unión” de Juan Lacaze, (Martí, 2021). Al igual que en el resto de Latinoamérica, en Uruguay también es a comienzos del

---

<sup>8</sup> La minga (minka en quechua) es una antigua tradición de trabajo comunitario o colectivo con fines de utilidad social. Ciertamente el significado de la minga se deriva del conocimiento que tenían los aborígenes, de que realizando un trabajo compartido para el bien común, se lo hace más rápido y mejor. La importancia de la minga radica en el valor actitudinal del evento, ya que ante la convocatoria de los líderes, la gran mayoría de la población acudía al llamado, se movilizaba y organizaba de tal manera, que el esfuerzo físico que la minga representaba, se convertía en una verdadera celebración de vida, de amor, en una auténtica fiesta.

En: <https://lamingaenmovimiento.wordpress.com/la-minga/>

siglo XX, donde el movimiento cooperativo comienza a tomar las características propias del modelo actual. Primero se consolidan las cooperativas de consumo, luego las de crédito, recién para los años 40 surgen las primeras cooperativas agrarias y de trabajo. Hacia los años 60 aparecen las primeras cooperativas de vivienda de ayuda mutua (Amorín, Algorta, 2018). En los primeros años del Siglo XXI se conforman las primeras cooperativas sociales y las cooperativas de artistas y oficios anexos. Todo este desarrollo social, tuvo un correlato legal, el cual fue creando el marco regulatorio necesario para acompañar el desarrollo de cada nueva rama del cooperativismo en nuestro país, desembocando en la ley 18.407, que regula todo el sistema cooperativo y brinda un marco general y de funcionamiento.

*“El movimiento cooperativista uruguayo, a diferencia de otros de la región, se ha caracterizado por un vínculo de autonomía e independencia con el Estado (Bertullo, 2004). Señalan como una de las características sobresalientes del cooperativismo uruguayo que su desarrollo ha sido facilitado u obstaculizado por el accionar del Estado, pero conservando siempre su autonomía” (Martí, 2011).<sup>9</sup>*

La normativa que regula al cooperativismo en Uruguay se diferencia de otros países vecinos como Brasil, donde su normativa tiene un mayor alcance de rango constitucional. Uruguay ha tenido un camino legislativo que incluye leyes y decretos, pero ninguna norma incluida en su Constitución.

La actualidad del cooperativismo marca que para el 2014, según datos estimados de la Organización Internacional del Trabajo, cerca de 100 millones de personas eran empleadas por distintos tipos de cooperativas alrededor del mundo, aportando los medios de subsistencia para la mitad de la población mundial. El mismo artículo afirma que “Las 300 cooperativas más grandes del mundo tienen ingresos colectivos de 1,6 billones de dólares, cifra comparable con el PIB de España”.<sup>10</sup>

Es decir, el cooperativismo es una forma de organización económica que mueve al mundo. Su escala y su historia -reñida dialécticamente con el capitalismo- ha sabido y sabe, oficiar como alternativa a la acumulación individual de la riqueza, dada su forma de propiedad y gestión colectiva.

---

<sup>9</sup> Tomado de:

[http://www.dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/573\\_academicas\\_\\_academicaarchivo.pdf](http://www.dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/573_academicas__academicaarchivo.pdf)

<sup>10</sup> Tomado de: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_303815/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_303815/lang-es/index.htm)

## **Marco Legal**

### **Ley 18.407**

La ley 18.407 promulgada por el Senado y la Cámara de Representantes reunidos en Asamblea General el 24 de octubre del 2008, tiene como objetivos establecer la regulación, constitución, organización y funcionamiento del sistema cooperativo en Uruguay. El nuevo marco legal, como se describe en la exposición de motivos del proyecto de ley, pretende regular de modo *“más completo y homogéneo posible a las cooperativas, en procura de dar mayor seguridad jurídica en las relaciones jurídicas de éstas con sus socios, entre las propias cooperativas y en las contrataciones que mantienen con los terceros”* (Guerra, 2018). 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.

### **Ley N° 19.848 de Economía Social y Solidaria**

Esta ley, promulgada el 20 de diciembre de 2019, tiene como objeto *“reconocer, promover y apoyar a la Economía Social y Solidaria, en sus diversas manifestaciones, determinando las medidas de fomento de acuerdo a los fines y principios que las caracterizan”* (Artículo 1).

Establece un marco institucional para su desarrollo y define los principios por el cual ha de regirse la Economía Social y Solidaria: *a) La persona debe ser el centro de la actividad económica y social, teniendo absoluta primacía frente al capital. b) Las relaciones entre los integrantes de la iniciativa se sustentarán en la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y el control democrático, primando el interés común por sobre el individual. c) La gestión debe ser autónoma, democrática y participativa. d) Debe existir un compromiso con la comunidad, la organización y desarrollo local y territorial, y con el cuidado del medio ambiente. e) En los casos en que la forma jurídica lo habilite, la distribución de excedentes se efectuará principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los asociados y asociadas. f) Promover la equidad de género y favorecer la inclusión social de personas con dificultades de inserción* (Artículo 4).

## **Economía Social y Solidaria**

El término “Economía Social” tiene su origen en el siglo XIX, en las asociaciones de obreros, que a través de la ayuda mutua y la gestión cooperativa, buscan una alternativa a la exclusión crónica, que genera el capitalismo salvaje de la era industrial, proponiendo una gestión distinta de la utilidades de la empresa tradicional, que busca únicamente maximizar el beneficio del dueño de los medios de producción, del socio inversor, etc. (Mendes y Romero, 2011). Estas alternativas implican discutir la propiedad de los medios, para dejar de ser individual (propietario) a ser colectiva (socios), tener una gestión democrática de la toma de decisiones y una distribución equitativa de las ganancias entre los socios de la misma.

Hay un cambio de paradigma importante, en la idea que propone de abandonar el beneficio exclusivo del propietario con las ganancias de la empresa, a pasar a un esquema que considera las necesidades de toda la comunidad de trabajadores y trabajadoras (incluidas sus familias) teniendo como base la solidaridad a la hora de distribuir las ganancias.

Esta nueva forma de propiedad de los medios de producción, gestión democrática en la toma de decisiones y distribución de las ganancias, ya no se enmarca las prerrogativas del sector privado, ni se encuadra en dentro del sector público, dado que la propiedad y gestión no la realiza el Estado. Aparece un nuevo sector de la economía que no es ni privado ni público y que en sus orígenes en Europa, se lo denominó “tercer sector”.

Dice Guerra (Guerra, 2011) que el asunto va de unir “economía con solidaridad”, teniendo a su vez que cumplir con un conjunto de elementos esenciales, como son la formalidad de su organización, de integración voluntaria de personas que determinan su autogobierno y participan democráticamente de sus decisiones y actividades, de no tener fines de lucro.

Tomemos la definición de la Organización Internacional del Trabajo, en su Conferencia Internacional del Trabajo, en su 110ª reunión, realizada en el 2022<sup>11</sup>: *La Economía Social y Solidaria engloba a empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios, así como de los activos. Las entidades de la ESS aspiran a la viabilidad y la sostenibilidad a largo plazo y a la transición de la economía informal a la economía formal, y operan en todos los sectores de la economía. Ponen en práctica un conjunto de valores que son intrínsecos a su funcionamiento y acordes con el cuidado de las personas y el planeta, la igualdad y la*

---

<sup>11</sup> Tomado de:

<https://www.ilo.org/es/temas-y-sectores/economia-social-y-solidaria#publications>

*equidad, la interdependencia, la autogobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, y el logro del trabajo decente y de medios de vida dignos. En función de las circunstancias nacionales, la ESS comprende cooperativas, asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y otras entidades que operan según sus valores y principios.*

Dice Danilo Gutierrez en ocasión de la apertura de la XIII EILAC (Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo: *“Recuerdo que Sven Ake Bööck, encargado de escribir para ACI ‘Principios cooperativos para un mundo en cambio’, libro en el que recopilaba consultas y reflexionaba sobre las bases de lo que posteriormente fue la Declaración de Identidad Cooperativa, decía que una crítica que se hacía desde la teoría y práctica de la gestión empresarial, era que la gobernanza de una empresa era de por sí una tarea muy compleja... ¡y ustedes pretenden agregarle la democracia!”*<sup>12</sup>

La ESS se concibe como un nuevo paradigma económico, alternativo al capitalismo convencional, con un enfoque social. Ponderando objetivos sociales y ambientales por sobre la ganancia individual y la acumulación de capital. Buscando un equilibrio entre eficiencia y equidad, que no deje de ver el medio ambiente en cual se desarrolla su actividad económica. La ESS promueve un conjunto de valores que tiene que ver con la equidad en la distribución de ganancias y riquezas, la gestión democrática de la organización, pero también con la sustentabilidad de su empresa, anclada en un territorio, en una comunidad. Esta idea implica que los proyectos de ESS tengan de hecho mayor compromiso con el territorio y la comunidad que las soluciones que propone el capitalismo, pues como decíamos, se busca ponderar a los sujetos sociales de derecho, promoviendo una visión holística del sujeto, comprendiendo su historia, su entorno medioambiental, sus necesidades para el bienestar y su rol social.

## **Cooperativas Sociales**

En el marco de la atención a la emergencia social que se vivió en Uruguay, tras la crisis económica en 2002, surgió la necesidad de generar instrumentos que permitan volver a conectar a sectores vulnerables y desempleados con el circuito laboral y la protección social. El Frente Amplio asume el gobierno en el 2005, proponiendo una serie de avances<sup>13</sup> y mostrando una actitud de apertura al movimiento cooperativo, lo cual permitió a

<sup>12</sup> Tomado de: [https://www.INACOOP.org.uy/files/ugd/356d79\\_8705c998c0a44e5ebd7f7eb164fd0130.pdf](https://www.INACOOP.org.uy/files/ugd/356d79_8705c998c0a44e5ebd7f7eb164fd0130.pdf)

<sup>13</sup> Ejemplo de ello es el Plan Nacional de Emergencia Social (PANES)

CUDECOOP acercar al Parlamento delegaciones<sup>14</sup> y propuestas para legislar sobre las CS. Así nace la ley 17.978, apartada de la gran discusión general de la “ley sistema”, para dar un solución rápida a la emergencia social a través de la reinserción laboral de una población de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Esta doble condición, de desempleados y de pertenecer a un sector vulnerable, generan un tipo de exclusión muy duro y difícil de revertir, es por ello que la legislación prevé un conjunto de beneficios y mecanismos de protección, al menos hasta que las CS lograsen caminar por sí solas y reconvertirse a cooperativas de producción (Martí, 2019).

Con la aprobación de la ley 18.407, quedó derogado el marco vigente, ya que esta nueva ley busca condensar en un solo cuerpo todo lo referente al sistema cooperativo. En el artículo 172 se definen: *“Las cooperativas sociales son aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social”*. Corresponde al MIDES la verificación de los requisitos para su conformación, así como también el contralor durante su funcionamiento. Todas las CS deberán tener una instancia de capacitación previa, a cargo del MIDES sobre los postulados y principios cooperativos, así como *aspectos específicos del rubro en que desarrolle actividad*. Esto se vuelve fundamental, ya que como indicamos en la definición de las CS, estas apuntan a sectores que se encuentran desacoplados o excluidos del sistema laboral, en situación de pobreza y extrema vulnerabilidad social, lo que dificulta una inserción fluida en el circuito laboral. Formación básica y apoyo institucional se vuelven elementos fundamentales para poder romper el círculo de exclusión.

A partir del 2021 el MIDES realiza un convenio con INACOOP, en el cual se le delegan a este último, funciones como la capacitación, el acompañamiento y el seguimiento de las CS, mientras que el MIDES conserva las funciones de promoción y fiscalización.

Si bien existen registros de asesoramientos y gestiones en la *Base de Datos* que son anteriores al convenio con el MIDES, éste provocó un fuerte impacto en la dinámica INACOOP, particularmente en el PPT. En palabras del Director Ejecutivo, *“mayor impulsor de crecimiento a la interna de INACOOP fue el convenio que se generó con el MIDES, conformando un equipo técnico más amplio, aumentando la cantidad de referentes y la dedicación total del mismo, permitiendo además absorber al conjunto de técnicos de la*

---

<sup>14</sup> La legislación italiana es pionera en legislar sobre las CS, dando sus primeros pasos recién en 1991.

*plantilla funcional del instituto*".<sup>15</sup> Según el entrevistado, el impacto del convenio "le lleva más o menos la mitad de su tiempo fácilmente" dedicado a asesoramientos y gestiones que los RR despliegan en el territorio. Este mismo dato, lo vemos reflejado en la *Base de Datos*, aunque en una porción algo menor. Si tomamos el total de incidencias registradas a cooperativas y excluimos las realizadas a Áreas Gubernamentales, Áreas Institucionales y profesionales, el total de incidencias que se registran bajo la etiqueta de (Tipo de Cooperativa) "Social", asciende a poco más del 18%, siendo la amplia mayoría registradas bajo la etiqueta de *Asesoramiento*, 456 de un total de 611.<sup>16</sup>

*Eso cambió prácticamente todo, la referencia, el tener equipos y no jugar solos, está bien, es para las cooperativas sociales, pero ya de paso, también la visibilidad, hay cooperativas sociales, el programa también, el reciclaje de residuos, acompañamiento cooperativo.*<sup>17</sup>

La relación institucional entre MIDES e INACOOOP es presentada como colaborativa, no existe de hecho, una relación jerárquica que permita imponer una visión por sobre otra. De acuerdo al relato que obtenemos con las entrevistas, se logró una sinergia entre ambas instituciones, inclusive en lo relativo al costo económico para la ejecución de la Política Pública, ya que por el lado del MIDES se cuenta con un número de funcionarios y un despliegue territorial amplio, que ha permitido un alcance y atención (visitas en territorio) capaz de dar cumplimiento a la demanda instalada. Por otra parte INACOOOP cuenta con un conjunto de especialistas y técnicos con formación en cooperativa y un recorrido histórico que le dan crédito y solvencia. Podemos sugerir entonces, que esta relación se sustenta en el mutuo apoyo de ambas instituciones, mejorando así el despliegue de la Política Pública en territorio.

En relación al contralor, que es uno de los aspectos mencionados en el marco regulatorio, el convenio deja algunos aspectos donde hay que seguir perfeccionando el diseño institucional ya que vemos algunas zonas grises en lo que relevamos en las entrevistas; *"En primer lugar, hay un diálogo de tú a tú con MIDES, no les pueden exigir cualquier cosa si no es legal. Entonces, hemos tenido una revisión de la cantidad de cosas como se hacían porque no es que te baje una orden porque te estoy contratando. No, estás hablando con la entidad especialista en cooperativas. Inclusive, no para controlarlo, sino para apoyarse recíprocamente. En segundo lugar, el sistema, por más que la responsabilidad originaria sigue siendo el MIDES, el sistema se aproxima al general. El contralor está en la auditoría y*

<sup>15</sup> Fragmento de entrevista N°4.

<sup>16</sup> Este porcentaje podría ser aún mayor, ya en base de datos hay una etiqueta denominada "todas" que incluye resultados sin categorizar.

<sup>17</sup> Fragmento de entrevista N°4.

*la promoción está en el INACOOOP. Y ellos, jugar el rol promotor y el rol de contralor al mismo tiempo es complicado. Es un problema que se presenta en todos los países. Donde hay institutos hay que ver cómo se distribuyen esas funciones”<sup>18</sup>.*

Existen hoy 372 CS identificadas, pero solo 214 activas actualmente y con personas trabajando, las cuales nuclean a casi 3000 socios, donde 6 de cada 10 son mujeres. Asimismo estas cooperativas emplean en forma dependiente cerca 1500 personas, también con mayor proporción de mujeres que hombres. La mayoría de estos empleos, son de carácter temporal, cíclicos o tipo retén cubriendo licencias, etc. con una carga menor a 12 hs. por semana. La inserción en el mercado laboral de las CS es compleja, ya que la mayoría tienen un solo cliente principal y por lo general es el Estado<sup>19</sup>.

Si bien las CS no tienen un gran peso como sector dentro de la economía del país, si cumplen un rol estratégico para mantener dentro del sistema de protección social y empleo a un sector de la economía que sin estos recursos, queda trágicamente marginado.

Esta situación, donde el Estado es promotor para la generación de CS y a su vez su empleador, termina por encerrar una paradoja, donde por un lado los sectores vulnerables necesitan de la presencia del Estado para no terminar en situaciones de exclusión y vulneración extrema, mientras que por otro lado, su condición estructural (bajo nivel educativo, pobreza, etc.) hacen que el vínculo laboral se vea permeado por ésta y se presente con escasas capacidades de agremiación u organización sindical para defender sus derechos como trabajadores o como sector.

### **Capítulo 3**

#### **Marco metodológico y estructura de la información**

En el presente capítulo se delinear los aspectos metodológicos centrales de la investigación, complementado con una descripción detallada de la estructura de la información contenida en la Base de Datos analizada.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se adoptó una estrategia metodológica mixta, combinando técnicas de análisis de datos cuantitativas y cualitativas para abordar la complejidad del objeto de estudio.

---

<sup>18</sup> Fragmento de entrevista N°4.

<sup>19</sup> Tomado de *Caracterización de Cooperativas Sociales 2024*. El corte para el informe es diciembre de 2023.

El análisis cualitativo se orientó a la comprensión en profundidad de las valoraciones y los objetivos políticos y técnicos inherentes al PPT y a la utilización de su *Base de Datos*. Para ello, se implementó una estrategia de entrevistas semi estructuradas, focalizadas en los siguientes ejes temáticos: objetivos programáticos; seguimiento de las consultas realizadas tanto por los usuarios (cooperativas, grupos pre-cooperativos y colectivos o individuos de la ESS), como por los socios estratégicos (Áreas gubernamentales e institucionales, profesionales y técnicos), y los mecanismos de monitoreo y evaluación del Programa. Se llevaron a cabo un total de cuatro entrevistas a actores clave del INACCOOP: la Responsable del Área de Planificación y Desarrollo Institucional (Claudia De Lisio), la Responsable de la Unidad de Investigación e Información (Amalia Astiazaran), la coordinadora del Programa de Presencia Territorial (Sofía Imas) y el Director Ejecutivo (Danilo Gutiérrez).

En lo concerniente al análisis cuantitativo, se optó por la aplicación de un cuestionario a los RR, mediante la aplicación de un cuestionario autoadministrado. Esta técnica, tal como señala Cea D'Ancona (2005), permite la obtención de un volumen significativo de información en un lapso temporal relativamente breve y con costos económicos reducidos. La aplicación de dicho cuestionario posibilitó la indagación simultánea sobre diversas dimensiones del fenómeno estudiado, facilitando la estandarización, cuantificación y comparación de los resultados. El instrumento consistió en un formulario autoadministrado con preguntas cerradas y semi estructuradas, distribuido a los ocho RR, del cual se obtuvieron siete respuestas válidas.

Previamente a la distribución definitiva del cuestionario, se llevó a cabo una prueba piloto (pretest) con la coordinadora del PPT y la responsable de la Unidad de Investigación e Información, con el fin de identificar posibles ambigüedades o dificultades en la comprensión de las preguntas.

La administración del cuestionario a los RR se realizó de forma autoadministrada a través de una plataforma web (Google Forms), cuyo formato se adjunta como Anexo del presente documento de trabajo.

Los objetivos específicos que guiaron el diseño del cuestionario fueron los siguientes:

- Determinar el proceso de volcado de información a la base de datos implementado por los/las RR del PPT.
- Explorar la conceptualización que cada RR realiza de los términos “*Asesoramiento*”, “*Gestión*” y “*Taller*” al momento de registrar y categorizar la información en la base de datos.

- Investigar los mecanismos de seguimiento que los/las RR aplican a los casos registrados en la *Base de Datos*.
- Evaluar las expectativas de los/las RR en relación con la actividad de volcado de información a la base de datos y su vinculación con el desarrollo general del PPT.

La articulación de una estrategia de investigación dual, que integra entrevistas y cuestionarios, se fundamenta en la necesidad de recabar información heterogénea. Esta aproximación permite abarcar desde el diseño y la implementación de los planes del PPT hasta las experiencias y percepciones de los actores involucrados, posibilitando una comparación entre la oferta y la demanda de las opciones desarrolladas en el programa. Asimismo, busca identificar las tensiones y desafíos existentes entre la concepción teórica del diseño del programa y la aplicación práctica de dichas opciones, contribuyendo a una comprensión integral de los desafíos teóricos y prácticos del PPT.

### **Descripción de la estructura de la información**

La *Base de Datos* analizada en el presente informe se constituye a partir del registro sistemático de información realizado por los RR en *Cooperbit*. Este proceso de carga de datos se efectúa en respuesta a las diversas consultas recibidas, categorizadas como *Asesoramiento*, *Gestión o Taller*. La funcionalidad de *Cooperbit* permite a los RR documentar incidencias, realizar consultas y llevar a cabo el seguimiento pertinente de las mismas. La recopilación de datos relativos a las entidades cooperativas que han requerido asistencia o han sido objeto de un asesoramiento, el programa sistematiza y gestiona la información, generando por un lado un compilado de datos (*Base de Datos*) y por otro conserva un historial o legajo para cada cooperativa.

El periodo temporal delimitado para el análisis de la presente *Base de Datos* comprende desde el inicio de la implementación de *Cooperbit* en noviembre de 2019 hasta noviembre de 2023, abarcando un volumen aproximado de 5754 incidencias registradas.

La responsabilidad de la gestión y la atención primaria de las consultas presentadas por los usuarios recae en cada uno de los RR, quienes posteriormente vuelcan esta información en el *Cooperbit*. Las consultas que se le presentan a los RR son canalizadas a través de diversos medios, incluyendo formulario web<sup>20</sup>, comunicación telefónica, mensajería instantánea

---

<sup>20</sup> <https://www.INACCOOP.org.uy/contacto>

(WhatsApp) y correo electrónico. Una vez efectuada la intervención o gestión requerida, se genera un registro detallado en *Cooperbit*. Este registro reviste una importancia fundamental para el programa, ya que permite el cumplimiento de las metas de gestión establecidas por el MEF, condición necesaria para la liberación de las partidas presupuestarias que sustentan el financiamiento del Programa.

Estructuralmente, la *Base de Datos* se organiza de la siguiente manera: las filas representan las unidades de análisis, correspondiéndose con los casos individuales de consulta formulados a los RR por cooperativas, grupos pre-cooperativos, Áreas gubernamentales, Áreas institucionales y/o profesionales. Cada registro en una fila constituye, por tanto, una observación realizada por el técnico en relación con una consulta específica. Las columnas, por su parte, contienen las variables. Cabe señalar que, en un número limitado de casos, estas variables carecen de etiquetas explícitas y se presentan de la siguiente manera:

Variable	Tipo de variable	Categoría	Valor de categoría	Etiqueta
Trámite N°	Ordinal	Campo numérico ordenando que comienza en uno, aumentando de a una unidad	1 a 5754	No
Fecha	Ordinal	Fecha del momento en que se presentó la consulta	día/mes/año	No
Departamento	Nominal	Nombre del Departamento al que se corresponde la incidencia	Nombre del Departamento	19 etiquetas
Localidad	Nominal	Nombre de la localidad a la que se corresponde la incidencia	Nombre de la Localidad	146 etiquetas
Tipo de Solicitud	Nominal	Tipo de solicitud realizada al RR	Asesoramiento Gestión Taller	3 etiquetas
Descripción Solicitud/Observación	Nominal	Descripción de la entrevista del RR con usuario	Campo de texto	No
Clasificación	Nominal	Tipo de cooperativa, área o rol	Área gubernamental Área Institucional Cooperativa ESS Grupo pre Grupo pre cooperativo Profesional	7 etiquetas
Tipo de Cooperativa	Nominal	Tipo de cooperativa	Agraria Ahorro y Crédito Artistas y Oficios Conexos Consumo ESS Segundo grado o ulterior Seguro Sociedad de Fomento Rural Trabajo Vivienda	11 etiquetas
Solicitante	Nominal	Nombre de la persona o entidad que consulta	Campo de texto	No
Email /Tel de Contacto	Nominal	Número o Dirección de mail	Campo de texto	No
Seguimiento	Nominal	Se indica alguna forma de seguimiento	Campo de texto	No
Usuario	Nominal	Nombre abreviado del RR que asume Cooperbit	Nombre del RR	12 etiquetas
Entidad	Nominal	Código numérico con el que se identifica a una Cooperativa en Cooperbit	Código	517 etiquetas

Tabla de variables contenidas en la *Base de Datos* del PPT

Fuente: elaboración propia

## Capítulo 4

### Análisis de la información

#### INACOOOP y el Programa de Presencia Territorial

Dice el Director ejecutivo respecto a INACOOOP, *“nació con un déficit de atención en el territorio, con una sede en Ciudad Vieja. Al principio, el centro, entre el centro y Ciudad Vieja estuvo siempre. Un instituto nuevito y desconocido, con muy pocos funcionarios y que la relación con las cooperativas del interior, o con las cooperativas de base en general, era más bien indirecta, a través de las federaciones”*<sup>21</sup>.

El trabajo a través de las federaciones, fue pensado para potenciar la capacidad instalada que las cooperativas tienen. Ejemplo de ello, son los primeros trabajos realizados por CUDECOOP. Pero el trabajo a través de las federaciones tiene un escollo que sortear y es que la intención de INACOOOP es abarcar todo el territorio y para ello hay que salir a buscar a las cooperativas que están desparramadas a lo largo y ancho del territorio nacional, sin embargo al comienzo, la apuesta fue algo más “modesta” al decir del entrevistado.

En el año 2017 comienzan los primeros indicios del PPT, que *“empezó hace siete años en dos regiones identificadas, que era Soriano y Colonia y Tacuarembó y Rivera, con dos técnicas. Una era yo en la parte de Soriano y Colonia y después tenemos otra compañera que estaba en Rivera y Tacuarembó. Ese primer plan piloto o primera aproximación del PPT tenía como objetivo acompañar a las cooperativas en lo que eran específicamente los trámites que había en BPS y DGI, por eso ese primer programa lo que buscaba era tener profesionales del área contable, económica”*<sup>22</sup>.

Luego se trabajó en 4 grandes regiones, con un técnico/a de referencia y el Programa de Presencia Territorial aún no se llamaba así y se lo conocía como PAGA (Programa de Apoyo a la Gestión Administrativa), pero tal denominación “no tenía a su favor un buen marketing”, dice Gutierrez, ya que las personas asociaban al nombre del programa con tener que erogar algún dinero. El despliegue en el territorio se dio generando convenios con las intendencias, donde éstas proporcionaban la infraestructura básica para poder montar una unidad de funcionamiento y desde allí comenzar las primeras coordinaciones entre programas.

Para la responsable de la Unidad de Investigación e Información el programa *“es básicamente un programa que brinda asesoramiento y respuesta a dudas respecto al*

---

<sup>21</sup> Fragmento entrevista N°4.

<sup>22</sup> Fragmento entrevista N°3.

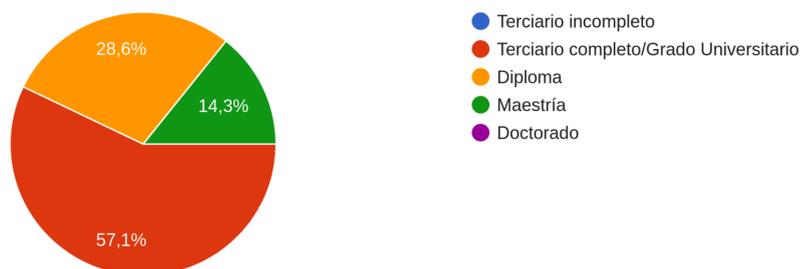
*cooperativismo y a la gestión cooperativa”* Pero también el programa realiza otras tareas al decir de la misma entrevistada *“el mismo equipo realiza otras tareas que también tienen que ver con presencia territorial, de alguna manera que no es solamente asesoramiento, no sé, por ejemplo, a veces tienen que brindar un taller o acompañar al Instituto cuando van representantes del directorio a realizar alguna visita, o sea, como que hay de alguna manera el nexo entre Montevideo, la institución, el edificio INACOOOP en Montevideo y el resto del país”*<sup>23</sup>.

En la actualidad el equipo está integrado por una referente técnica y un referente jurídico que atienden Montevideo, por 8 RR y una coordinadora del Programa. Predomina la integración de mujeres al frente de estos roles, donde 9 son mujeres y solo 2 son varones.

El perfil de los RR tiene mayoritariamente un nivel de grado universitario, aproximadamente un 57%, mientras que un 28% logró un diploma y 14% una maestría.

Nivel educativo alcanzado

7 respuestas



Según su coordinadora, el PPT pasó de ser un programa de consulta, asesoramiento de gestión administrativa, gestión de tramites ejemplo BPS y DGI, a un programa que está *“trabajando todas las herramientas que ofrece INACOOOP, como primer puerta de entrada a estas herramientas y también con lo que respecta el día a día de la cooperativa, ya sea de la cooperativa con sus socios, de la cooperativa hacia el exterior, la cooperativa con organismos públicos y todo lo que es el registro en actas libres sociales y demás”*<sup>24</sup>.

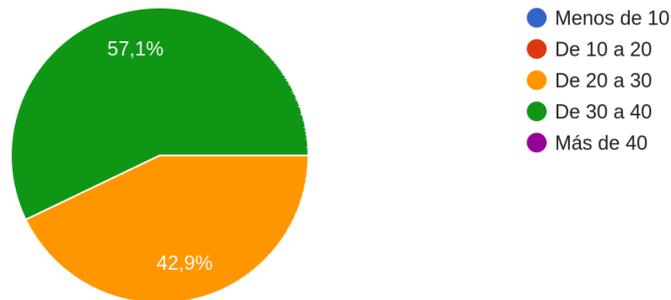
Las características profesionales de los RR tiene una predominancia de Contadores Públicos, mientras una sola tiene un perfil social (Lic. en Trabajo Social). El programa cuenta además con un asesor jurídico que se encuentra en Montevideo, en la sede de INACOOOP.

<sup>23</sup> Fragmento entrevista N°2.

<sup>24</sup> Fragmento entrevista N°3.

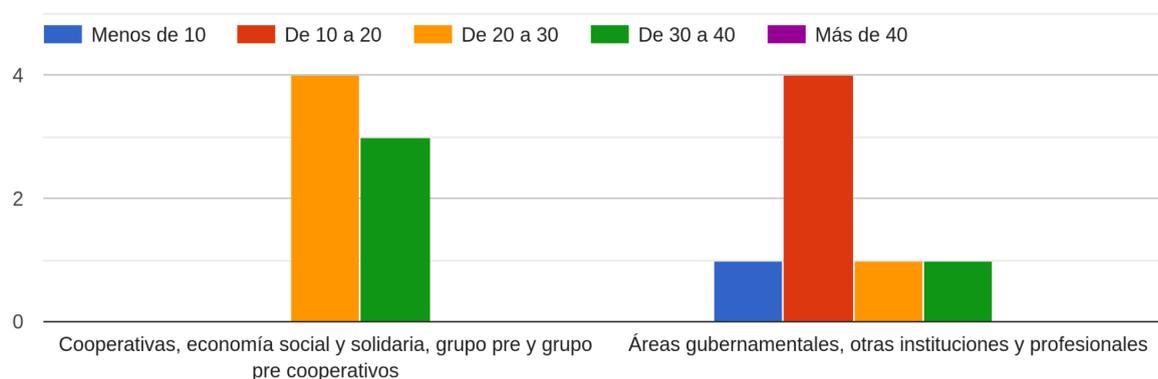
En cuanto a la carga horaria de trabajo según los resultados arrojados en el cuestionario, indica que cerca del 60% de los RR dedica entre 30 y 40 horas por semana al trabajo en territorio, mientras que el resto dedica entre 20 y 30 horas a la semana.

Aproximadamente, ¿Cuántas horas de trabajo dedica semanalmente al Programa de Presencia Territorial?  
7 respuestas



En el cuestionario, indagamos sobre la cantidad de horas que se dedican a cubrir consultas según el tipo de intervención que se presenta. Para ello utilizamos una discriminación que aparece en la base de datos, donde por un lado se encuentran un tipo de consultas que identificamos como *usuarios* de la Política Pública, como ser cooperativas, entidades de la ESS, grupos pre y grupos pre-cooperativos y por otro, a quienes operan como *socios*, que son, Áreas gubernamentales, Áreas institucionales y profesionales que asesoran a cooperativas. Vemos que el grueso de horas que se destinan, van a la atención directa de los *usuarios*, donde casi el 60% de los RR dedica entre 20 y 30 horas a la semana, mientras que el restante 40 % dedica entre 30 y 40 horas a la semana a la atención directa. La distribución que muestra la dedicación de horas a los denominados *socios*, es mayoritariamente entre 10 y 20 horas por semana.

Aproximadamente, ¿Cuántas horas de trabajo dedica semanalmente a la intervención directa con? :



### Desafíos del Programa Presencia Territorial

Uno de los desafíos que se menciona respecto al programa es la poca capacidad de propuesta que tiene el mismo, ya que a pesar de contar con un equipo de técnicos y un conjunto de horas asignadas, estos recursos se utilizan para cubrir las demandas de los usuarios o *inputs*. *“venimos todavía a demanda de lo que viene de la cooperativa... todavía nosotros no tenemos una forma de sistematizar la información para poder proponer...(saber) cuál es la principal demanda que tienen las regiones en función de nuestro asesoramiento”*<sup>25</sup>.

Esta forma de trabajar en función de la demanda, dificulta el desarrollo de estrategias propias, que sean producto de un plan de aplicación de los lineamientos centrales que se desprendan de la ley 188.407, la ley 19.848 u otras visiones de gobierno para promover el cooperativismo y la ESS, que podremos denominar *outputs*.

Según surge de las entrevistas, otra *“dificultad que me parece tiene el programa para poder mostrar sus resultados y para poder reflejar lo que se hace, es que hay un abanico muy grande de asesoramientos, hay algunas, de repente, cooperativas que requieren un asesoramiento constante y termina siendo como un acompañamiento continuo, capaz que hay otras cooperativas o personas que consultan algo muy puntual, una duda, que se soluciona con mandarle la ley o mandarle una cartilla informativa”*<sup>26</sup>.

En relación a la idea de públicos diferenciados a la hora de realizar consultas a los RR, como ser los *usuarios* por un lado y *socios* por otro, vemos que el PPT dedica recursos a la atención directa de un público que demanda el uso de la infraestructura técnica, la cual no estaba

<sup>25</sup> Fragmento de entrevista N°3.

<sup>26</sup> Fragmento de entrevista N°2.

prevista, pero que se termina ejecutando por la vía de los hechos, debido a un vacío institucional que deja la ausencia de planificación en ese sentido. Según recogemos de las entrevistas, surge lo siguiente en referencia a esta distinción entre *usuarios y socios*; *“poblaciones bien distintas de beneficiarios el programa y que la población objetivo son las cooperativas y que el asesoramiento a otros organismos o profesionales que trabajan en el tema es colateral, por un lado los asesoran para que ellos después puedan asesorar y aplicar bien el derecho cooperativo, lo que sea que se esté conversando. Entonces sí, creo que se termina trabajando un poco con esos otros actores, sin mucha planificación me parece, como que no es que se hizo para eso el programa ... pero me parece que no era el objetivo principal y que no debe haber objetivos específicos delimitados para ese tipo de población que termine siendo beneficiario del programa, creo que no”*<sup>27</sup>.

En cuanto a la carga de datos, la opinión de los técnicos referentes de INACCOOP es conducente con la necesidad de reformular el proceso de carga de datos en el sistema, la que una vez ingresada se consolida en la *Base de Datos*. Esta necesidad de reformulación, parte en gran medida al visualizar que la misma tiene una serie de variables cuyos valores están sin ningún tipo de codificación y expresadas en campo de texto, así como variables cuyos valores no tienen concordancia con lo que debería expresar en ella. Esta situación dificulta mucho la posibilidad de realizar un análisis de información para extraer datos o para construir información nueva a partir del cruce de variables, siendo prácticamente imposible hacerlo en las condiciones que se encuentra desplegada la información actualmente. Dicen al respecto, *“es información que no la estamos pudiendo capitalizar y usar, porque no está bien registrada, (o) no se registra. Después hay que ver que se hace, si la información se usa para algo, pero por lo menos que esté. Sobre todo de calidad. Porque pierden tiempo cargando, para que en realidad que no se use”*<sup>28</sup>. Esta situación a su vez, arrastra otro problema de fondo, que es la desmotivación de los RR a invertir tiempo en la carga de datos, bajo la premisa de que éstos servirán de muy poco o de nada, generando molestias o frustración.

Consultados los RR en el cuestionario sobre la cantidad de horas que éstos dedican al llenado de datos de *Cooperbit* para alimentar la *Base de Datos*, encontramos que el 57% de los encuestados dedica menos de 5 horas por semana a completar estos datos, un 28% dedica entre 5 y 10 horas, mientras que el resto dedica más de 20 horas por semana a esta tarea.

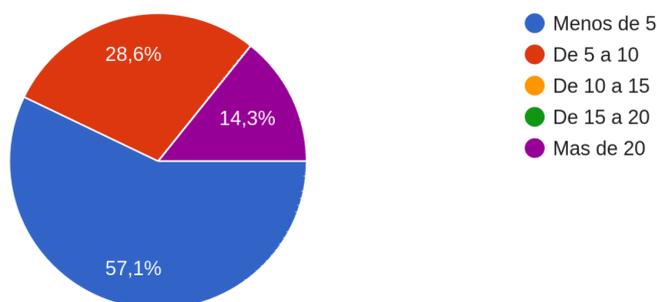
---

<sup>27</sup> Fragmento de entrevista N°2.

<sup>28</sup> Fragmento de entrevista N°2.

Aproximadamente, ¿Cuántas horas de trabajo cree usted que dedica semanalmente al ingreso de datos (base de datos)?

7 respuestas



La información es registrada en la mayoría de los casos inmediatamente después de realizada la consulta o la intervención, lo que podemos suponer, garantiza una transferencia adecuada de la información que aún está “fresca”, sin embargo, hay otra porción cercana al 30%, que afirma realizarla pasada más allá de una semana. Al ser indagados sobre las dificultades que afrontan para la carga de datos, la mayoría de los RR indican que estas instancias de consulta se realizan en forma presencial, en el territorio, mientras que la carga de información en el sistema requiere de una PC donde poder subir esa información, teniendo que esperar, trasladarse a una oficina, etc. En ese sentido, varias de las sugerencias que aparecen en el cuestionario, se enfocan en la posibilidad de realizar esta carga desde el celular por intermedio de una aplicación desarrollada específicamente para tal fin.

Al ser consultados en el cuestionario sobre la utilidad que se le da esta información, solo el 43% consideró que la información registrada es “útil”, agregando en algunas respuestas, que esa utilidad está principalmente enfocada a la cobertura de las metas de gestión que se presentan ante el MEF.

### **Base de Datos**

Mientras que podría pensarse que fácilmente que la información que se registra, es utilizada para planificar el despliegue de la política en el territorio, el uso de la Base de Datos actualmente queda limitado como base para la elaboración de informes que se destinan principalmente para cumplir con las metas MEF y otro conjunto de metas internas de INACOO, enfocándose en la cantidad de consultas y no a la información que de ellas pueda

extraerse, así lo señalan los propios técnicos del PPT, *“hoy en día la base de datos no se utiliza para mucho más que poder rendir unas metas que tenemos planteadas como instituto, metas internas que tenemos y metas también con el Ministerio de Economía, con el MEF, o sea, hay algunas metas que nos planteamos que tienen que ver con diferentes programas, y hay unas que son específicas del Programa de Presencia Territorial, de las cuales se toma información de esa base de datos para saber cuántos asesoramientos se hizo y para ver si cumplimos la meta que nos planteamos”*<sup>29</sup>.

La mecánica planteada en esta situación, indica que si INACCOOP presenta un informe a la Comisión de Compromisos de Gestión, donde demuestra haber brindado determinada cantidad de *Asesoramientos*, habilitando se liberen contrapartidas monetarias, las cuales forman parte de la base de financiamiento de INACCOOP y por ende del PPT. Por tanto, la intervención desarrollada por el PPT hoy está fundada en los resultados cuantitativos de la Política Pública. Esta es otra disonancia entre el conflicto que plantea la demanda y la oferta en el diseño de la política, ya que para la salida de los resultados del Programa, tampoco vemos un peso mayor de la oferta por sobre la demanda.

En relación a la carga de datos en *Cooperbit*, la información relevada en la encuesta nos dice qué, según la opinión de un 43% los RR, solo se registra entre el 60% y el 80% de las consultas, mientras que casi el 30% dice que la información registrada es bastante menor, solamente entre 20% y 40% de las consultas realizadas. Esta situación sin embargo no es ajena a los propios referentes del PPT, quienes aportan una lectura a este problema: *“no hay un procedimiento muy claro sobre la carga, no hay un control tampoco sobre eso, no hay una exigencia y como los referentes territoriales no lo ven como información que sirva para algo, no se carga, lo que pasa habitualmente”*<sup>30</sup>.

### **Reformulación de variables**

En el análisis de la base de datos, encontramos que hay variables que presentan una forma de registro de la información, que genera un problema a la hora de leer esos datos, algo que ya hemos mencionado a lo largo de este informe. Parte de los objetivos específicos de esta pasantía y lo descrito en este informe, es avanzar en una propuesta que permita la

---

<sup>29</sup> Fragmento de entrevista N°2.

<sup>30</sup> Fragmento de entrevista N°2.

reformulación de algunas variables que generan mayores conflictos, para permitir mejores resultados a la hora de leer la información que se registra.

#### *Variable Tipo de Solicitud*

La actividad central de los RR en el territorio, podemos decir que se resume en tres orientaciones básicas en la prestación de servicios y se catalogan como *Asesoramiento*, *Gestión* y *Taller*.

Estas son demandas que las cooperativas, grupos pre cooperativos, ESS, profesionales y Áreas gubernamentales e institucionales, plantean en las interacciones con los RR. De acuerdo a la información que extraemos de la *Base de Datos* y en el periodo de tiempo seleccionado (11/2019 a 11/2023), la mayor parte de las demandas fueron en relación a algún tipo de *Asesoramiento*, escalando hasta el 60,3% de las incidencias, le siguen las demandas por *Gestión* con el 36%, mientras que las restantes son para las demandas de algún tipo de *Taller*, apenas un 3,7%.

Cada incidencia cargada en la *Base de Datos* asume un valor de los mencionados (*Asesoramiento*, *Gestión* o *Taller*), según el tipo de solicitud y de acuerdo a la interpretación que hace el RR sobre la misma. Luego de etiquetar el tipo de solicitud, se procede a dejar un comentario en formato de texto para cada incidencia, que da cuenta de los detalles de intervención. Es en este campo en concreto donde tenemos los mayores problemas de carga de datos y procesamiento de la información.

Incluso en la valoración que los RR realizan sobre las etiquetas correspondientes (*Asesoramiento*, *Gestión* o *Taller*) encontramos descripciones de las incidencias que son muy similares, pero contenidas en categorías distintas, evidenciando una confusión en los criterios de carga de información. Los mayores problemas se presentan al confundir si la incidencia se cataloga como un *Asesoramiento* o en cambio si se corresponde indicar algún tipo de *Gestión*.

En vista de esta situación, en el cuestionario realizado a los RR, incluimos algunas preguntas enfocadas a echar un poco de luz sobre esta situación, bajo la presunción de que pudiera existir una confusión a la hora de asumir una definición u otra.

Cuando preguntamos sobre elementos que nos acerquen una definición de *Gestión* en el formulario de encuesta, se observan las siguientes respuestas: “*Procedimientos internos, utilización de los recursos*”, “*Cuando refiere a un trámite que la cooperativa debe hacer.*”

En la pregunta sobre *Asesoramiento* las respuestas son más homogéneas: “*Es muy amplio, sería asesoramiento generalmente referente a normativa que puede ser diversa,*

*principalmente sobre la ley general de cooperativas, ley 18.407". "Orientación sobre algún tema, programa/herramienta o consulta específica".*

Preguntados sobre *taller*, surgieron elementos como, "*Cuando lo realizamos (al taller)*", "*El taller lo considero como una instancia de asesoramiento pero que de la que existe una estructura planificada, con un mínimo de participantes, PPT con contenido sobre determinado tema y una organización en cómo se va trabajando el contenido.*"

A su vez, en el cuestionario hay otra serie de preguntas que contienen ejemplos concretos con citas textuales tomadas de la *Base de Datos*, donde se le proporcionaba únicamente el comentario o descripción de la categoría, sin indicar a cual pertenecía, solicitándoles que en función de ese texto asignaran una etiqueta de acuerdo a su valoración personal. Estas respuestas nuevamente dejaron al descubierto algunas contradicciones y diferencias en el entendimiento de los conceptos que están detrás de cada categoría.

Algunos ejemplo de los que se preguntó:

- 1) El siguiente párrafo fue extraído en forma textual del registro de la *Base de Datos* de *Cooperbit* y catalogado dentro de las categorías existentes por un/a referente territorial: "*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 INACOOOP"* Tras una lectura de este registro, ¿Qué categoría le asignaría usted al mismo?

En la base de datos el ejemplo fue catalogado como *Gestión* correspondiente al trámite número 3814.

En las respuestas en la encuesta se arrojan que no hay unanimidad pero se condice bastante con lo que presenta la base de datos. El 85% describe el enunciado como *Gestión* correspondiendo su respuesta con lo expuesto en la *Base de Datos*, mientras un 15 % lo describe como *Asesoramiento*.

- 2) El siguiente párrafo fue extraído en forma textual del registro de la *Base de Datos* de *Cooperbit* y catalogado dentro de las categorías existentes por un/a referente territorial: "*Reunión con Plemuu Uruguay Trabaja - Mides"* Tras una lectura de este registro, ¿Qué categoría le asignaría usted al mismo?

En la base de datos 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*, presentando una discordancia total respecto a como fue presentado en la *Base de Datos*.

Esto muestra que el concepto *Taller* presenta características que ocasiona contradicciones.

3) El siguiente párrafo fue extraído en forma textual del registro de la base de datos de *Cooperbit* y catalogado dentro de las categorías existentes por un/a referente territorial: *"Reunión por actualización declaraciones juradas INACCOOP y documentación para línea de crédito coop de viviendas"* Tras una lectura de este registro, ¿Qué categoría le asignaría usted al mismo?

En la base de datos el ejemplo fue catalogado como *Asesoramiento* correspondiente al trámite número 3760.

En las respuestas de la encuesta relevadas arrojan que no hay unanimidad. El 57 % describe el enunciado como *Asesoramiento* y el 43 % como *Gestión*.

La situación que describimos en este apartado, no es ajena para los referentes del PPT y así se ve en las entrevistas realizadas: *"tenemos que discutir algún otro indicador que también de alguna forma nos va a obligar a mejorar la carga y la calidad de la información. A veces no es tanto la carga, sino la calidad de lo que se informa. Por eso le hemos buscado todas las vueltas con listas desplegables, con sistematizar, digamos, más que sistematizar, categorizar, para que no sea que a vos te resulte fácil, ah, esto es un asesoramiento y dentro de los temas frecuentes es este"*<sup>31</sup>.

En el capítulo siguiente, avanzaremos sobre definiciones para cada una de estas categorías, a modo de fortalecer la toma de decisiones, así como también avanzaremos en la propuesta de establecer una serie de subcategorías para cada tipo de incidencia, a modo de "cerrar" las respuestas, dejando de lado la centralidad de campo de texto en el comentario y sustituyéndolo por valores previamente asignados, es decir nuevas etiquetas para cada valor de la categoría *"Tipo de Solicitud"*.

### *Variable Seguimiento*

De la información relevada en el cuestionario a los RR, surge que cerca del 15% de las consultas no requieren ningún tipo de seguimiento y si bien es difícil afirmar o cuantificar con suma claridad este tipo de respuestas, la impresión que tienen quienes están en territorio, es que la gran mayoría de las consultas que le son presentadas si ameritan algún tipo de seguimiento. Consultados sobre si su rol como técnicos referentes, implica el seguimiento de los casos, la totalidad de las respuestas indicó que sí está contemplado.

En cuanto a la cantidad de horas que éstos dedican a realizar seguimiento de casos, algo más del 40% dice destinar más de 6 horas por semana a esta tarea. Si bien la totalidad de los RR

---

<sup>31</sup> Fragmento de entrevista N°1.

dijo que su rol contempla el seguimiento y lo ve como algo necesario, casi un 15% afirma no destinar ninguna hora a dicha tarea, algo que en principio suena algo contradictorio.

Por otra parte, en la entrevista a los referentes del PPT, la información relevada nos dice que no hay procedimientos claros para esta tarea, ni tampoco un área dentro del Programa o del Instituto que efectivamente se encargue de realizar, supervisar o proponer este tipo de procedimientos en forma efectiva.

Sobre la información que se registra en la base de datos y en relación a los procedimientos relacionados a esta tarea, tomamos la opinión de las referentes para ilustrar esta situación:

*“(En la Base de Datos) 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”<sup>32</sup>.*

Entonces vemos que no se trata únicamente de un problema de registro, sino que se trata de una situación que excede a los propios RR. *“INACOOOP, 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 acéfala, que es la de monitoreo de evaluación. Entonces, si vos me preguntás, no tenemos incorporada a la cultura el monitoreo y el seguimiento de manera integral. Financiamiento hace su monitoreo y seguimiento, las líneas y demás. Formación hace monitoreos del Procoop, de las acciones que lleve y demás. Yo monitoreo el programa de fortalecimiento gremial, que es el financiamiento de la gremial y uno de los que más peso tiene en el presupuesto de INACOOOP. Pero, digamos, no hay una mirada central de que vos puedas ir monitoreando y ver, cómo articula un programa con otro. Estamos bastante lejos”<sup>33</sup>.*

El seguimiento de los casos entonces se realiza de forma “artesanal”, al decir del entrevistado, INACOOOP es una institución que ha ido creciendo y que ha empezado de forma “modesta”, pero con una fuerte vocación de cercanía en el territorio. De esta forma de ver el relacionamiento de las cooperativas con los técnicos que tienen contacto, es que se refleja la forma en que estos monitorean los casos que atienden, es mayormente por Whatsapp, suponemos en una relación más personal que procedimental.

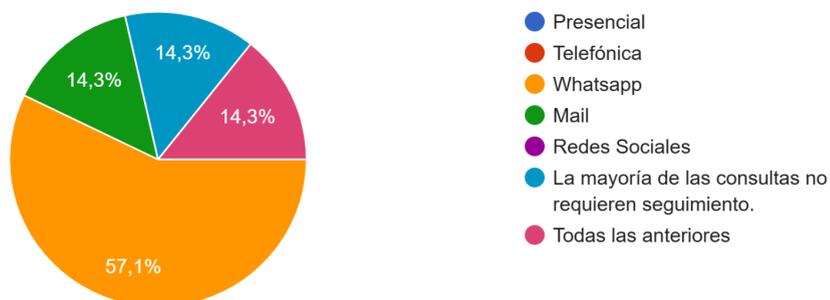
---

<sup>32</sup> Fragmento de entrevista N°2.

<sup>33</sup> Fragmento de entrevista N°1.

Describe la forma más habitual en que usted realiza la tarea de seguimiento

7 respuestas



## Capítulo 5

### Resultados

#### Propuestas para reformular variables

*“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 hace difícil después el análisis cuando te pones a mirar adentro qué hay”<sup>34</sup>.*

Los resultados que arroja la información del cuestionario y las entrevistas, así como también lo que nos muestra la frecuencia de palabras, aplicada a la variable *“Descripción Solicitud/Observación”* para las categorías *Asesoramiento, Gestión y Taller*, nos dan los elementos suficientes para poder avanzar en la propuesta de establecer un conjunto de sub categorías o etiquetas para los distintos valores que asume cada categoría de la variable.

La variable *“Tipo de Solicitud”* presenta contradicciones, valoraciones erróneas o dicotómicas sobre una misma incidencia. Este diagnóstico nos lleva a presentar una nueva fórmula que permita obtener mejor información una vez sistematizados los datos *“a los efectos de generar información más clara y dinámica”<sup>35</sup>.*

<sup>34</sup> Fragmento de entrevista N°2.

<sup>35</sup> Fragmento de entrevista N°2.

La variable “*Descripción Solicitud/Observación*” contiene en todas las celdas información en formato de texto, sin ningún tipo de codificación que permita el procesamiento de datos y el cruce de información con otras variables. El texto contenido en cada incidencia describe la acción correspondiente por la que el PPT procesó la consulta, es decir, si fue una incidencia por *Asesoramiento*, por *Gestión* o para *Taller*. Estas observaciones que son registradas en formato de texto, si bien luego no permiten extraer información en forma clara y de manera eficaz, en opinión de los técnicos de referencia del Instituto, es importante que de alguna forma se mantenga un espacio que permita dejar algún comentario u observación de la intervención del RR con el usuario. Los motivos que deducimos de las entrevistas para ello son dos, el primero tiene que ver estrictamente con dar la posibilidad de mejorar la descripción existente de las variables o incluir un comentario aclaratorio allí donde no hay una categoría que lo comprenda. El segundo motivo, tiene que ver con la forma de registrar en *Cooperbit*, donde cada incidencia es cargada a un usuario en particular y luego todos los comentarios u observaciones ofician de “legajo” para cada cooperativa, que es utilizada luego por el PPT y también por otros programas o Áreas de INACCOOP, permitiendo saber si la cooperativa ha tomado tal crédito, si se tomó determinada formación, etc. Los comentarios en ese sentido buscan dejar por sentado todo aquello que los RR consideren relevante sobre la intervención y que afecte o pueda afectar a la Cooperativa o a quienes trabajen con ésta.

La variable *Seguimiento* entendemos se registra de forma incompleta. En la *Base de Datos* se observan mayoritariamente celdas vacías, teléfonos de contacto u otros datos, respuestas por “sí” o por “no” y solamente en algunos casos, hay una descripción sobre el seguimiento realizado por parte de los/as referentes.

En el proceso de análisis visualizamos la posibilidad de reformular la variable *Clasificación*, distinguiendo a las cooperativas y grupo pre cooperativos como usuarios por un lado y áreas institucionales y áreas gubernamentales como socios en el desarrollo del cooperativismo por otro. A partir de la lectura y análisis de las entrevistas encontramos posturas disímiles sobre la necesidad de registrar las incidencias de forma diferenciada, por una lado se entiende pertinente diferenciar los actores: “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”<sup>36</sup>. Por otro lado se sostiene que no es necesaria la distinción así como tampoco ven la necesidad de construir nuevas variables e indicadores.

---

<sup>36</sup> Fragmento de entrevista N°2.

*“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”<sup>37</sup>.*

*“Hay actores con los que se vinculan un paquete grande, uno podría decir actores gubernamentales, de distintos niveles, multiniveles. Tenés los actores propios del sector cooperativo y no solo del sector cooperativo, también del sector de la economía social y solidaria, porque el instituto tiene las dos competencias, y entonces ahí tenés un mix, sociedad de fomento rural, asociaciones, sociedades agrarias, asociaciones agrarias, grupos que no tienen forma, y por supuesto los grupos pre-cooperativos, por denominarlos de alguna manera. Ese es el segundo público, digamos, de atención. Y el tercer público, que no es menor, son los profesionales vinculados. Entonces, este es un poco, digamos, los tres públicos con los que trabajan. Y hay un cuarto público que es el público interno, del INACOO”<sup>38</sup>.*

Procesadas las entrevistas y a la luz de la información recabada, no encontramos la evidencia suficiente para plantear la necesidad de reformular de esta variable, manteniendo el registro de información de la misma forma que se realiza hasta ahora. Pese a ello, seguimos conservando esta distinción en diferentes etapas de este informe, a modo de lograr mayor especificidad en el análisis de la información.

### **Propuesta de reformulación para la variable Tipo de Solicitud y Descripción Solicitud/Observación**

Dado el análisis de los resultados, encontramos contradicciones y falta de definiciones precisas en las respuestas, lo que nos lleva a reformular la categoría *Taller* por *Formación* y generar subcategorías cerradas, para poder sistematizar mejor la información sobre la descripción de las categorías .

Las opciones que se construirán para formular las opciones que estarán en el desplegable que arrojan se desprende de:

a) Análisis de la base el cual toma la frecuencia de palabras que aparecen en la variable descripción de la solicitud para cada opción tipo de solicitud (*Asesoramiento, Gestion, Taller*)

---

<sup>37</sup> Fragmento de entrevista N°3.

<sup>38</sup> Fragmento de entrevista N°1.

b) Análisis de la encuesta.

c) Análisis de las entrevistas.

Con respecto a las denominaciones le fueron asignadas a las categorías de variable, entendemos que dos de ellas están acordes (*Asesoramiento* y *Gestión*), proponiendo reformular la conceptualización de la denominación *Taller*, sustituyéndola por *Formación*, en el entendido que el concepto taller refiere a una metodología, es el formato de una herramienta pedagógica concreta, en un proceso de aprendizaje y que por tanto excluye otras metodologías, acciones o herramientas como pueden ser cursos, seminarios, etc. Por esta razón proponemos que la categoría *Taller* pase a llamarse *Formación*.

La variable *Descripción Solicitud/Observación*, que tiene sus incidencias cargadas como “campo de texto”, para sus tres categorías (*Asesoramiento*, *Gestión* y *Taller*), vimos necesario que pase a denominarse *Observaciones*, en el caso de que las opciones (valores que toma la categoría *Asesoramiento*, *Gestión*, *Formación*) no contemple el temario, respuesta, incidencia a ser completada por el RR y donde fuera útil a su vez para aportar alguna información de relevancia para el “legajo” de esa cooperativa.

Para el armado de las opciones, valores de las categorías *Asesoramiento*, *Gestión*, *Formación*, procesamos cada una de por separado, determinando el peso relativo del texto para cada una de ellas. Para lograr visualizar esto, utilizamos la técnica de conteo de palabras a través de la “frecuencia de palabras” en cada categoría por separado. Una vez establecida las frecuencias de palabras, observamos la cantidad de palabras y las veces que se repiten en la descripción de la variable *Tipo de Solicitud*. Esta técnica también fue replicada para la variable *Seguimiento*.

Buscamos con esta técnica, lograr establecer un número determinado de opciones (valores) de cada categorización de la variable tipo de solicitud. Teniendo un conjunto de opciones predefinidas, es decir, pasar de tener una variable abierta, donde es completada con texto descriptivo de incidencia, a una variable cerrada, que contenga un desplegable de opciones predefinidas y a su vez codificables, permitiendo un manejo de datos más óptimo que lo que hoy figura en el campo de texto.

Respecto a los datos que nos arroja la frecuencia de palabras como herramienta de análisis para la reformulación de la variable y en relación al armado de las opciones cerradas, vimos que no es suficiente la información que solo esta técnica nos arroja, ya que no cumple con el criterio de exhaustividad en cuanto a la oferta de opciones que INACOOOP ofrece. También encontramos dificultades al momento de establecer un corte en relación a la frecuencia, teniendo que dejar por fuera opciones válidas.

Por consiguiente optamos por un mix, que tomara en cuenta el listado de palabras, su peso relativo, pero también realizando una revisión de la oferta de programas, planes y requerimientos que figuran en la página web, en documentos propios del PPT e INACCOOP, así como también tomamos la información extraída del análisis de los cuestionarios y las entrevistas.

### **Propuesta de categorización** <sup>39</sup>

Variable: *Tipo de solicitud*

Categoría: *Asesoramiento*

Opciones (valores):

- Funcionamiento Interno de la Cooperativa
  1. Libros Sociales
  2. Libros Contables
  3. Estatutos
  4. Reglamento interno
  5. Balances
  6. Actas
  7. Derechos y Obligaciones
  8. Otros / Especificar
- Programas y herramientas INACCOOP
  1. Procoop
  2. Frecoop
  3. Incubacoop
  4. Becas
  5. Biblioteca
  6. Cooperativas Integradas al Mundo
  7. Cooperativas en la Educación
  8. Programa de Mejora de Gestión
  9. Perspectiva de Género
  10. Programa de Formación Economía Social y Solidaria
  11. Mesas Intercooperativas Departamentales

---

<sup>39</sup> El Libro de códigos completo para toda la *Base de Datos* se encuentra adjunto en los anexos de este trabajo.

- Trámites ante organismos públicos
  1. AIN (Auditoría Interna de la Nación)
  2. BPS
  3. DGI
  4. ANV
  5. BHU
  6. MTSS
  7. MIDES CCRO
  8. Otros / Especificar
- Funcionamiento operativo de la cooperativa
  1. Concejo Directivo
  2. Asamblea
  3. Fiscal
  4. Socios
  5. Elecciones
  6. Cefic (Comisión Fomento)
  7. Otro / Especificar
- Programas Estatales (primer, segundo, tercer nivel)
  1. MA (Ministerio Ambiente)
  2. MDN (Ministerio de Defensa Nacional)
  3. MIDES (Ministerio de Desarrollo Social)
  4. MEF (Ministerio de Economía y Finanzas)
  5. MEC (Ministerio de Educación y cultura)
  6. MGAP (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca)
  7. MI (Ministerio del Interior)
  8. MIEM (Ministerio de Industria Energía y Minería)
  9. MRREE (Ministerio de Relaciones Exteriores)
  10. MSP (Ministerio de Salud Pública)
  11. MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas)
  12. MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)
  13. MT (Ministerio de Turismo)
  14. MVOT (Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial)
  15. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)
  16. Gobiernos Departamentales

## 17. Gobiernos Municipales

- Funcionamiento sistema Cooperativo (ámbito cooperativo)
  1. INACCOOP
  2. CUDECOOP
  3. Federaciones
  4. Ley 18.407
- Financiamiento y líneas de crédito público
  - INACCOOP - Frecoop
    1. INACCOOP - Fondes
    2. INACCOOP - Fomcoop
    3. ANDE (Agencia Nacional para el Desarrollo)
    4. ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación)
    5. BROU
    6. BHU
    7. ANV
    8. MINISTERIOS
    9. Gobiernos Departamentales
    10. Gobiernos Municipales
    11. Otros / Especificar
- Financiamiento y líneas de crédito privadas
  1. Cooperativas Ahorro y Crédito
  2. Banca Privada
- Resolución de conflictos
  1. Internos de la Cooperativa
  2. Externos a la Cooperativa
- Grupo pre cooperativos
  1. Información
- Inscripción cooperativas en proceso de formación
  1. Requisitos
  2. Certificados Notariales
  3. Otros / Especificar
- Oferta formativa profesional
  1. Pública
  2. Privada

- Mejora de procesos de gestión cooperativo
  1. Realización de presupuestos
  2. Ventas
  3. Comunicación
  4. Trabajadores
  5. Logística
  6. Compras
  7. Otros / Especificar
- Género
  1. Asesoramiento vinculado a temática de género

Categoría: *Gestión*

Opciones (valores):

- Trámites ante Organismos Públicos
  1. AIN
  2. BPS
  3. DGI
  4. ANV
  5. BHU
  6. MTSS
  7. MIDES CCRO
  8. Otros / Especificar
- Asistencia/soporte a técnicos vinculados a cooperativas.
  1. Asistencia/soporte a técnicos vinculados a cooperativas.
- Asistencia para el funcionamiento Interno de la cooperativa
  1. Libros Sociales
  2. Libros Contables
  3. Estatutos
  4. Reglamento interno
  5. Balances
  6. Actas
  7. Derechos y Obligaciones
  8. Otros / Especificar
- Asistencia para el funcionamiento operativo de la cooperativa
  1. Concejo Directivo

2. Asamblea
  3. Fiscal
  4. Socios
  5. Elecciones
  6. Cefic
  7. Otros / Especificar
- Asistencia a la mejora de procesos de gestión cooperativo
    1. Realización de presupuestos
    2. Ventas
    3. Comunicación
    4. Trabajadores/as
    5. Logística
    6. Compras
    7. Otros / Especificar
  - Asistencia para el financiamiento y líneas de crédito público.
    1. INACCOOP - Frecoop
    2. INACCOOP - Fondes
    3. INACCOOP - Fomcoop
    4. ANDE
    5. ANII
    6. BROU
    7. BHU
    8. ANV
    9. MINISTERIOS
    10. Gobiernos Departamentales
    11. Gobiernos Municipales
    12. Otros / Especificar
  - Asistencia para el financiamiento y líneas de crédito privadas.
    1. Cooperativas Ahorro y Crédito
    2. Banca Privada
  - Participación
    1. Ferias Actividades
    2. Acuerdos
    3. Redes locales

4. Redes Inter cooperativas
  5. Otros / Especificar
- Derivación y acompañamiento de situaciones violencia.
    1. Violencia basada en género
    2. Otros / Especificar
  - Derivación y acompañamiento situaciones de salud mental
    1. Derivación y acompañamiento situaciones de salud mental
  - Reunión/coordinación externa
    1. Áreas Gubernamentales
    2. Áreas Institucionales
    3. Cooperativas
    4. Grupos pre Cooperativos
    5. Federaciones
    6. Otros / Especificar
  - Reunión/coordinación interna
    1. Equipo
    2. Direcciones INACCOOP
    3. Procoop
    4. Frecoop
    5. Incubacoop
    6. Becas
    7. Biblioteca
    8. Cooperativas Integradas al Mundo
    9. Cooperativas en la Educación
    10. Programa de Mejora de Gestión
    11. Perspectiva de Género
    12. Programa de Formación Economía Social y Solidaria
    13. Mesas Intercooperativas Departamentales
  - Participación Programas Estatales
    1. Equipo
    2. Direcciones INACCOOP
    3. Procoop
    4. Frecoop
    5. Incubacoop

6. Becas
  7. Biblioteca
  8. Cooperativas Integradas al Mundo
  9. Cooperativas en la Educación
  10. Programa de Mejora de gestión
  11. Perspectiva de Género
  12. Programa de Formación Economía Social y Solidaria
  13. Mesas Intercooperativas Departamentales
  14. MVOT
  15. OPP
  16. Gobiernos Departamentales
  17. Gobiernos Municipales
  18. Otros / Especificar
- Asistencia en la resolución de conflictos
    1. Internos de la Cooperativa
    2. Externos a la Cooperativa
  - Asistencia para la inscripción de cooperativas en proceso de formación
    1. Elaboración de estatuto
    2. Personería Jurídica
    3. Documentación Organismos Públicos
    4. Acta Fundacional
    5. Apertura Cuenta Bancaria
    6. Registros ante Organismos Públicos
    7. Actas y rúbricas
    8. Libros Sociales MEC
    9. Registro de la cooperativa antes el MEC
    10. Inscripción DGI / BPS
    11. Inscripción INACOOOP
    12. Inscripción organismos
    13. contralor ANV
    14. MIDES
    15. AIN
    16. Inscripción BSE
    17. Otros / Especificar

Categoría: *Formación*

Opciones (valores):

- Formación jurídica específica
  1. Conformación de actas
  2. Llenado de "libros"
  3. Elecciones y democracia interna
  4. Recursos
  5. Estatutos y reglamentos internos
  6. Otros / Especificar
- Formación social específica
  1. La cooperativa y el entorno
  2. Cooperativa y empleo de calidad
  3. La cooperativa como espacio educativo
  4. Participación
  5. Otros / Especificar
- Formación específica historia y movimiento cooperativo
  1. Vivienda
  2. Fomento Rural
  3. Cooperativas Agrarias
  4. Trabajo
  5. Cooperativas Sociales
  6. Artistas y Oficios Conexos
  7. Ahorro y Crédito
  8. Federaciones y Confederaciones
  9. Otros / Especificar
- Formación equipo técnico
  1. INACCOOP
  2. Udelar
  3. Otros / Especificar
- Formación Profesional
  1. Udelar
  2. Inefop
  3. Utu
  4. Utec

5. Privada
- Formación Cooperativa
  1. INACCOOP
  2. CUDECOOP
  3. Federaciones
  4. Udelar
- Formación económica
  1. Educación financiera
  2. Recursos financieros (públicos y privados)
  3. Formas de financiamiento, crédito, fondo de incentivo, capital semilla, etc
  4. Libros contables y financiamiento interno
  5. Balances
  6. Otros / Especificar
- Intercooperativismo
  1. Mesas intercooperativas
  2. Federaciones nacionales
  3. Federaciones internacionales
  4. Ecosistema cooperativo
- Estudio y aplicación de reglamento interno
  1. Estudio y aplicación de reglamento interno
- Herramientas informáticas
  1. Reuniones virtuales
  2. Redes Sociales
  3. Manejo de la nube
- Formulación, postulación y presentación de proyectos
  1. Formulación, postulación y presentación de proyectos
- Funcionamiento de los órganos, roles y comisiones estatutarias no estatutarias.
  1. Comisión Fiscal
  2. Cefic
  3. Presidente
  4. Secretario
  5. Tesorero
  6. Asamblea
  7. Otros / Especificar

- Estudio y aplicación de estatutos
  1. Estudio y aplicación de estatutos
- Género
  1. Género
- Formación en cooperativismo
  1. Historia y movimiento
  2. Aspectos sociales y laborales
  3. Aspectos jurídicos
  4. Aspectos económicos
  5. Otros / Especificar

### *Variable Seguimiento*

Como ya señalamos, la variable *Seguimiento*, presenta algunas dificultades en la interpretación de la información contenida en la misma. Con relación a la encuesta realizada a los RR, se preguntó sobre si éstos creen que su rol contempla el seguimiento de los casos que se le son presentados, obteniendo resultado afirmativo en todas las respuestas. Avanzando sobre las respuestas obtenidas en la encuesta, vemos que la gran mayoría de los RR dedican horas a realizar el seguimiento a las consultas realizadas, incluso, la mitad de quienes declaran realizar un seguimiento, afirman que le dedican más de seis horas por semana al mismo. Asimismo la gran mayoría de las respuestas obtenidas, consideran que el seguimiento realizado sobre las consultas es “suficiente”. Sin embargo, vemos que esto no tiene una concordancia con el registro, que se ve reflejado en la base de datos propiamente, ya que como decíamos anteriormente, 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 para dichos casos.

### Resultado:

- Continuar con registro cualitativo para ser utilizado como legajo.
- Dejar de registrar mail y teléfono en esta variable pasar a registrarlos en la variable “*email, teléfono de contacto.*”
- Incorporar opciones para ver el tipo de seguimiento (jurídico, social, económico, herramientas de INACOOOP) que necesitan las cooperativas, grupos pre, técnicos de la cooperativa.

- Si el seguimiento no corresponde a INACCOOP y corresponde a otra organización se debe proceder a una derivación. Incorporar en protocolo de seguimiento. Realizar un protocolo de cómo realizar el seguimiento.

*Propuesta de recategorización para la Variable Seguimiento:*

- Requiere seguimiento
  1. No corresponde seguimiento
  2. Corresponde al PPT (Nombre de referente)
  3. Corresponde a otras organizaciones (Nombre de la organización)
  4. Corresponde a PPT y/o otras organizaciones (Nombre de la organización y referente)
- 1. Si corresponde seguimiento, podría indicarnos el área
  2. Económica
  3. Jurídica
  4. Social
  5. Convenio

*Variable Localidad*

Para variable *Localidad* si bien no proponemos grandes cambios de fondo, entendemos que la misma podría ajustarse, siguiendo la lógica de los distintos niveles de gobierno y en concordancia con el tercer nivel de gobierno, la misma debería pasar a denominarse *Municipio* y dentro de la categorización, hacer referencia a la denominación que se propone para cada uno de los municipios existentes. El listado de nombres de municipios a usarse en la categorización, que emergen de la última votación en el Parlamento, el pasado marzo del 2025. En resumen, la categoría *Localidad* que contiene 124 valores, pasaría a denominarse *Municipio* y contendría 135 valores. La taxonomía completa la incluimos en los anexos, dentro de la propuesta realizada para el libro de códigos.

**Insumos para el manual de uso**

La *Base de Datos* presentada por INACCOOP para el PPT, contiene un conjunto de variables cuya descripción y categorización no requiere una intervención, ya que las mismas por su formato e información contenida se presentan como suficientes, sin necesidad de innovar por

sobre lo existente para la construcción de un manual de uso. Por tanto la propuesta que realizamos en este segmento, se refiere a la reformulación de las variables, “*Tipo de solicitud*”, “*Descripción solicitud/observación*” y “*Seguimiento*”, las cuales incluyen una recategorización y asignación de valores específicos para las mismas. Esta idea de asignar valores específicos es orientada a tener una variable cerrada, en sustitución de un campo de texto (abierto) como presenta la base de datos en la variable *Descripción Solicitud/Observación*. Para la variable *Seguimiento* la propuesta se orienta a presentar también un conjunto de opciones específicas, pero no en sustitución de un modelo sino por ausencia del mismo. En relación a la variable *Tipo de Solicitud*, vemos necesario avanzar sobre una definición de los conceptos, su alcance y la pertinencia de uso de los mismos en forma inequívoca.

Variable: *Tipo de solicitud*. Categorías (*Asesoramiento, Gestión, Formación*)

Seleccionar la opción *Asesoramiento* cuando: Los RR guían a las organizaciones en la realización de trámites, temas contables, legales, administrativos y sociales. En este proceso los referentes regionales proporcionan orientación, recomendaciones a las cooperativas para ayudarlos a tomar decisiones informadas o resolver problemas en áreas específicas. Los RR son guías en el proceso de toma de decisiones.

Seleccionar la opción *Gestión* cuando: La incidencia se refiere a procesos de planificación, organización, dirección y control de recursos (humanos, financieros, materiales). Cuando los referentes regionales acompañan a los usuarios para que éstos alcancen objetivos específicos de manera eficiente y eficaz, realización trámites ante organismos públicos, llenado de libro sociales y contables, reuniones con clientes, negociación de contratos, etc. La gestión implica tomar decisiones, coordinar actividades y evaluar resultados. La Incidencia refiere a una ejecución de una actividad concreta entre la cooperativa, Área gubernamental, ESS y el RR.

Seleccionar la opción *Formación* cuando: la incidencia refiere a un proceso de enseñanza-aprendizaje implementado por los RR para las cooperativas, grupos pre, Áreas gubernamentales o implementado por otros técnicos de INACCOOP o por técnicos educadores de otras organizaciones. Estas instancias pueden ser en modalidad taller, clase magistral, clase virtual, actividad lúdico-recreativa, etc. También seleccionamos esta categoría en todo lo relativo a procesos de postulación a concursos y llamados, lectura e interpretación de bases de un llamado y formulación de proyectos. En el entendido que son procesos pedagógicos

que una vez aprendidos, se convierten en herramientas que pueden ser utilizadas en infinidad de oportunidades.

Variable *Observación*: completar como “campo de texto” cuando el conjunto de opciones, preguntas cerradas para cada categoría de la variable “*Tipo de Solicitud*” no presenta la temática trabajada en la incidencia o presentando una opción válida que te complete la valoración del referente y requiera una mayor descripción.

Variable *Seguimiento*: completar cuando la intervención de los RR frente a una incidencia determinada de una cooperativa, grupo pre cooperativo, entidad de la ESS, Área gubernamental o institucional requiere acciones posteriores de monitoreo. El seguimiento o monitoreo de la incidencia puede ser llevada adelante por el PPT (para lo cual recomendamos asignación de un referente) o bien puede ser desarrollada por una organización externa, en ese caso la recomendación es asignar el nombre de la organización que se encargará del seguimiento de dicha incidencia. Asimismo, proponemos que se amplíe la información sobre el tipo de seguimiento que se debe realizar, indicando el área comprometida con el mismo, sea jurídica, económica o social o si está vinculada a alguno de los convenios existentes (por ejemplo intendencias, ministerios, etc).

Variable *Municipios*: ajustar el nombre de la variable en la *Base de Datos* de acuerdo a la nueva denominación y taxonomía propuestas en el *Libro de Códigos* el cual incluye 136 localidades<sup>40</sup>.

## Capítulo 6

### Conclusiones finales

Este informe intenta definir dónde y cómo aparece ubicado el cooperativismo en el contexto histórico y económico, como éste evoluciona y luego se esparce. Realizamos una breve reseña, casi que planeando sobre los grandes temas que permiten comprender a cabalidad el proceso histórico y sus complejidades. Aún así, no queremos dejar de incluir ese relato en la narrativa de este informe.

Es importante poder visualizar que el cooperativismo tiene su origen en la clase trabajadora desempleada, la cual vive la necesidad en primera persona y se organiza para encontrar

---

<sup>40</sup> Tomado de: <https://parlamento.gub.uy/> Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración - repartido 216/marzo 2025 “Nómina de Municipios de los Distritos Electorales”.

soluciones de fondo a una necesidad estructural de sus iguales. En ese derrotero, surge la alternativa que enfrenta el modelo económico que los tenía desempleados, pero que incluso estando empleados, el costo de trabajar era muy alto y los salarios demasiado magros para cubrir sus necesidades.

La cooperativa surge como alternativa al modelo de empresa privada del capitalismo clásico, propone un fundamento distinto sobre la distribución de las ganancias y utilidades, así como también sobre otros valores y principios esenciales. Visualizamos al menos dos que merecen ser mencionados en este apartado. El primero de ellos tiene que ver con la propiedad, la cual ya no es individual, sino que es colectiva, ya no tiene dueños, propietarios o accionistas, sino que tiene socios. El segundo pilar tiene que ver con la gobernanza democrática de su estructura, fundamental para cumplir con los principios orientadores de educación y solidaridad para sus integrantes, puesto que no se persiguen beneficios personales y privados, sino colectivos. Este modelo de gobernanza también comprende que su democracia interna sea promovida y resguardada, creando una institucionalidad específica para ello.

Luego las cooperativas se diversifican, cubren espacios en Vivienda, en Producción Rural, de Trabajo, Ahorro y Crédito, etc.

En este contexto surgen las federaciones, organizaciones que nuclean a las cooperativas en sus múltiples niveles, por áreas, por territorios específicos o de carácter internacional, etc.

La ESS y las cooperativas pasan a ocupar una porción significativa de la economía a nivel mundial, logran mover la aguja de la economía y aun con sus desafíos permanentes, funcionan y crecen, abarcando múltiples sectores de la economía, incluso aquellos que la economía expulsa o no incluye, como sí lo hacen las CS.

Uruguay es receptivo a este movimiento internacional, acoge el modelo y lo incorpora, desarrollando un marco legal que lo define, le reconoce y nombra, le otorga facultades y obligaciones. Este marco legal tiene un correlato institucional que emerge del mismo, se consolida y echa raíces.

Así es que llegamos a un conjunto de leyes que dan forma y regulación al Cooperativismo y dan origen a la institucionalidad que es la referencia para el Cooperativismo y la ESS. La ley 18.407, que tiene como objetivos todo lo relativo a regulación, constitución, organización y funcionamiento del sistema cooperativo en Uruguay, que crea el INACOOOP, como la institución de referencia para promover los valores cooperativos y contribuir a su desarrollo.

En el acercamiento a INACOOOP en el marco de esta pasantía, tomamos conocimiento de su estructura y su organización, de sus programas y sus lineamientos, pero por sobre todo nos

acercamos a personas que trabajan y estudian apasionadamente las distintas aristas del cooperativismo y le ESS, transmitiendo y contagiando ese entusiasmo.

En el intercambio con los técnicos de referencia para esta pasantía, logró ponerse sobre la mesa la necesidad de abordar algunos desafíos; de los tantos que podríamos haber tomado, elegimos poner la mirada sobre el proceso de recolección de datos del PPT, herramienta que tiene contacto directo con todas las cooperativas a lo largo y ancho del territorio, pues vimos que allí había algo concreto para contribuir desde nuestra disciplina, tanto para mejorar la lectura de la información disponible, así como también para contribuir alguna manera con el trabajo en territorio de los RR, intentando aportar a encontrar una mayor significancia a la tarea de sistematizar su trabajo. Con este informe proponemos reorganizar algunos aspectos del proceso de carga de datos e incorporar algunos procedimientos relativos al seguimiento de los casos que se atienden en el territorio. Entendemos que la reorganización de la información y un manejo más amigable de los datos que se recaban, pueden contribuir a mejorar la calidad de la información disponible, permitiendo calibrar mejor la toma de decisiones, sobre todo cuando la complejidad de las mismas surge de la heterogeneidad de sus componentes y sus enclaves territoriales.

Dejamos alguna evidencia sobre la dificultad que tiene el PPT a la hora de ir a territorio y desplegar lineamientos estratégicos, dado que hay diversas situaciones que hacen que la circulación política se presente en un sentido predominante, fuertemente determinada por la demanda de los usuarios, consumiendo los recursos en atender y dar respuesta, pero recortando la posibilidad estratégica de desarrollar algunas propuestas propias.

Entendemos que la observación de este desequilibrio entre oferta y demanda, el cual se expresa en una gran disparidad entre la gran demanda de Asesoramientos y Gestiones por sobre la oferta efectiva de formación, merece un estudio en sí mismo y de mayor profundidad, que proponga algunas alternativas al respecto, pero dejamos realizada esta observación como un aporte para futuras discusiones.

Por último queremos dejar dos consideraciones que resultan del pasaje por INACOOOP y el estudio del PPT durante los meses en que transcurrió la pasantía.

La primera de estas, tiene que ver con el modelo de gestión territorial que presenta el PPT, en cual se encuadra en el impulso descentralizador que ha tomado el Estado en los últimos años, donde se pondera la participación de la sociedad civil organizada y particularmente en modelos cooperativos, los cuales como ya mencionamos, alientan un conjunto de valores y prácticas que promueven sistemas de gobernanza democrática, que buscan una mejor

distribución de las ganancias y riquezas e incluso buscan rescatar a los sectores más vulnerables, de la exclusión que el propio sistema capitalista genera.

Por último, es intención de este informe, contribuir con elementos que permitan una reflexión sobre la importancia de mejorar los sistemas de información en la gestión de los recursos públicos, los cuales están orientados a brindar recursos para la toma de decisiones fundadas en la evidencia (datos), así como también permitir una mejor rendición de cuentas y fiscalización de los mismos. De forma muy concreta y sin ínfulas de ningún tipo, es que intentamos aportar elementos que hacen a la reflexión sobre la modernización de la gestión pública y forman parte del proceso de reforma del Estado.

Es en este sentido que fueron direccionados todos los esfuerzos contenidos en el presente Informe.

## Bibliografía

- Anales XIII Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo (2024). Ed. Brasilia, DF: Sescoop Unidate Nacional. Edición bilingüe, portugués-español.
- Amorín, Marcelo y Algorta, Paula. (2018). Génesis y Desarrollo del Derecho Cooperativo en Uruguay. En: *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria*.
- Astiazarán, Amalia y Sanchez, Andrea. (2024). Documento de trabajo de INACOOOP. *Caracterización Cooperativas Sociales*.
- Baranger, Denis. (2009). Ed. Posadas. *Construcción y análisis de datos. Introducción al uso de técnicas cuantitativas en la investigación social*. Capítulo 1, *La estructura de los datos*.
- Battaglino, Ana. (2017). Canelones Cooperativo. Informe de pasantía.
- Cea D Ancona, María de los Ángeles. (2005). Editorial Síntesis. Madrid. *Métodos de Encuesta “Teoría y Práctica, Errores y Mejora*
- Coque Martínez, Jorge. (2002). CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. *Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo*.
- Guerra, Pablo (coord). Et al. (2018): *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria*.
- Guerrin, Jhon. (2014). Alianza Editorial, S.A. Madrid. *Metodología de las ciencias sociales. Un marco unificado*. Segunda edición.
- Martí, Juan Pablo. (2011). Revista Estudios Cooperativos. Vol. 16. *Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos*.
- Martí, Juan Pablo. (2019). Tesis Doctoral. *Las Políticas Públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado*.
- Martí, Juan Pablo. (2021). Centro Internacional de Economía Social y Cooperativismo. *Historia del Cooperativismo en América Latina*.

### **Páginas y sitios web consultados**

- [http://www.dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/573\\_academicas\\_\\_academicarchivo.pdf](http://www.dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/573_academicas__academicarchivo.pdf)
- <https://www.gub.uy/ministerios>
- <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008> sobre la ley 18.407
- <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19848-2019> sobre la ley 19.848
- <https://www.INACOOOP.org.uy>
- <https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>
- <https://parlamento.gub.uy/> Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración - repartido 216/marzo 2025 “Nómina de Municipios de los Distritos Electorales”.
- <https://www.CUDECOOP.coop/CUDECOOP/>
- [https://www.textfixeres.com/texto/contador-de-palabras.php#google\\_vignette](https://www.textfixeres.com/texto/contador-de-palabras.php#google_vignette)

### **Artículos de prensa**

¿Cómo explicar el extraordinario crecimiento de las cooperativas?  
<https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2019/7/políticas-públicas-para-el-fomento-del-cooperativismo-en-uruguay/>