

Las cooperativas sociales en el marco de las innovaciones normativas sobre cooperativas y economía social del siglo XXI en Uruguay

Social cooperatives within the framework of regulatory innovations on cooperatives and the social economy in 21st century Uruguay

Cooperativas sociais no marco das inovações regulatórias sobre cooperativas e economia social no século XXI no Uruguai

Sergio Reyes Lavega¹

Recibido: 22 de diciembre de 2024

Aprobado: 12 de enero de 2025

Publicado: 30 de enero de 2025

Cómo citar este artículo:

Reyes Lavega, S. (2025). Las cooperativas sociales en el marco de las innovaciones normativas sobre cooperativas y economía social del siglo XXI en Uruguay.

Cooperativismo & Desarrollo, 33(131), 1-21.

doi: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.02>

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.02>

1

Correo electrónico:

ORCID:



Resumen

En el presente trabajo se da cuenta de la aparición y regulación del tipo “cooperativas sociales”, dentro del particular marco y contexto uruguayo de los últimos veinte años. En la Primera Parte del trabajo se hará un desarrollo sobre las importantes innovaciones ocurridas, durante lo que va del siglo XXI, en cuanto a las políticas públicas y a la normativa referidas al cooperativismo y a la economía social, y en la Segunda Parte se relata con detalles el proceso que dio nacimiento a las cooperativas sociales, así como su evolución, impacto y valoración.

Palabras clave: Cooperativas sociales, Innovaciones normativas, Cooperativismo, Economía social, Políticas públicas.

Abstract

In the present work we give an account of the emergence and regulation of the “social cooperatives” type, within the particular Uruguayan framework and context of the last twenty years. The first part of the paper explores the important innovations that have occurred during the 21st century in public policies and regulations related to cooperativism and the social economy. The second part details the process that gave rise to social cooperatives, as well as their evolution, impact, and assessment.

Keywords: Social cooperatives, Regulatory innovations, Cooperativism, Social economy, public policies.

Resumo

Este artigo descreve o surgimento e a regulamentação do tipo “cooperativa social” no contexto e na estrutura específicos do Uruguai nos últimos vinte anos. A primeira parte do artigo explora as importantes inovações ocorridas durante o século XXI em políticas públicas e regulamentações relacionadas ao cooperativismo e à economia social. A segunda parte detalha o processo que deu origem às cooperativas sociais, bem como sua evolução, impacto e avaliação.

Palavras-chave: Cooperativas sociais, Inovações regulatórias, Cooperativismo, Economia social, Políticas públicas.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo describir y valorar la aparición y el desarrollo de un nuevo tipo de cooperativas en Uruguay: las cooperativas sociales. La presentación se hará en estrecha vinculación con las significativas y fecundas innovaciones que ha tenido, durante el siglo XXI, el sistema de normas que regulan a las entidades del sector cooperativo y de la economía social en Uruguay.

En la primera parte del trabajo se hace referencia a las innovaciones en materia de legislación cooperativa y de economía social en Uruguay durante el siglo XXI. Y se hará referencia a los cambios ocurridos con respecto a la institucionalidad estatal (relacionada con la promoción) que han impactado en el desarrollo del sector y, por cierto, también en las cooperativas sociales. Sobre estos aspectos normativos se han hecho otros trabajos de mayor extensión, de los cuales soy autor o coautor, los que indicaré más adelante por si se desea profundizar.

En la segunda parte, se tratará el origen y la evolución de las cooperativas sociales. También, a efectos de su mejor comprensión, se agregará al inicio de esta parte un relato básico del contexto social (y en parte el político), en el cual aquellas surgieron. Luego se describe cuál ha sido su evolución y, finalmente, se compartirán algunas reflexiones acerca de la cuestión.

Primera parte

Las innovaciones en la normativa cooperativa

Las primeras décadas del siglo XXI han sido fecundas para el sector cooperativo y de la economía social en Uruguay. Sobre todo en materia de legislación y de institucionalidad estatal relacionada con aquel. En tal sentido, en 2001, se comenzó, en el marco de la confederación de cooperativas, un proceso cuyo objetivo final fue obtener la reforma del régimen jurídico de las cooperativas; cosa que, como se verá más adelante, fue fundamental, debido a que como resultado de ese proceso el Estado uruguayo aprobó, en 2008, la primera Ley General de Cooperativas (que en adelante también se menciona como la LGC).

En materia legislativa, el siglo alumbró, estrictamente, como primer producto la Ley de Cooperativas de Trabajo Asociado 17.794, el 22 de julio de 2004. Esta ley reformó el marco jurídico de esta clase de cooperativas, apuntando a establecer una definición y una regulación más clara, así como a superar algunas barreras para su

desarrollo que se venían dando en los últimos años, producto de la desactualización de la ley 13.481 del 23 de junio de 1966.¹ La ley 17.794 fue planteada e impulsada por la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) y apoyada por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (en adelante CUDECOOP), y si bien obtuvo la aprobación de ambas cámaras legislativas, el Poder Ejecutivo la vetó, por lo cual, el movimiento cooperativo tuvo que realizar una serie de movilizaciones para incidir y así lograr su aprobación final.² Dos años después se aprobó la ley de cooperativas sociales N° 17.978, la que fue promulgada el 26 de junio de 2006. Sobre dicha ley y dichas cooperativas se escribirá más extensamente en la segunda parte de este trabajo.

En 2008, el movimiento cooperativo uruguayo obtuvo un gran logro: la aprobación de la Ley General de Cooperativas N° 18.407; sin duda, el más relevante en lo que va del siglo XXI (en materia de legislación). Fue un logro del movimiento cooperativo, debido a que fue este quien batalló para conseguirlo, sobre todo desde la constitución de la confederación de cooperativas.

1 La ley 13.481 había instaurado un conjunto de exoneraciones tributarias para este tipo de cooperativas. Por ejemplo, no tributan impuesto a las rentas, impuesto al patrimonio y el aporte patronal a la seguridad social. Pero luego se había tornado complicado el cumplimiento de algunos requisitos necesarios para acceder a ese tratamiento; especialmente era harto difícil para algunas cooperativas cumplir con la condición de que *"Los medios de producción integren el patrimonio social."* Esta disposición fue incorporada en la década de 1960 pensando en contrarrestar la creación de falsas cooperativas, pero, algunos años después la realidad indicaba que varias cooperativas -auténticas y verdaderas- para llevar adelante su actividad arrendaban locales de trabajo, o maquinaria, u obtenían bienes de producción mediante figuras como el *leasing*, por ejemplo, que les daba la propiedad recién al final del pago de la totalidad del precio.

2 El Poder Ejecutivo tiene la facultad de realizar objeciones ("vetar") a los proyectos de ley que hayan sido aprobados por el Poder Legislativo; en tal caso los devolverá a la Asamblea General (constituye la reunión de ambas Cámaras: Senadores y Diputados) dentro del plazo perentorio de 10 días, la cual deberá resolver dentro del plazo de 30 días, *"y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto mencionado"* (arts. 137 a 141 de la Constitución). El Poder Ejecutivo arguyó, para instaurar el "veto", que algunas definiciones de la ley eran un tanto laxas y que en el aspecto tributario se podía interpretar un campo aún mayor de las exoneraciones. Como se dijo, finalmente la Asamblea General levantó el "veto" del Poder Ejecutivo y la ley quedó aprobada.

Ahora bien, es necesario explicar mejor esas conquistas. Corría el segundo semestre de 2004, cuando el movimiento cooperativo, nucleado en CUDECOOP³, logró consensuar en su interior un Anteproyecto de Ley General de Cooperativas⁴. A finales de 2004, se convirtió en Proyecto de Ley, por lo que ingresó al Parlamento Nacional con la firma de diputados pertenecientes a los cuatro partidos políticos con representación en la Cámara de Representantes (o Cámara de Diputados) en ese momento. Su consideración comenzó en la Legislatura que se inició en 2005 y, finalmente, el 24 de octubre de 2008, quedó promulgada la LGC N° 18.407, con varios cambios en relación con el Proyecto original. Por cierto, la LGC constituyó un hito para el cooperativismo uruguayo. Terminó con la metodología de legislar por clase de cooperativa y con la heterogeneidad, fragmentación e incoherencia que ello generaba, y se pasó a tener una ley general comprensiva de todos los tipos de cooperativas. Se podría decir que las cooperativas dieron el paso que en Uruguay habían dado las sociedades comerciales 20 años antes, por medio de la Ley N° 16.060 de 4 de septiembre de 1989. La LGC también fue muy bien recibida por la doctrina jurídica y, en tal sentido, es pertinente citar la opinión del reconocido y hoy en día fallecido catedrático de Derecho Comercial y precursor del Derecho Cooperativo en Uruguay, Dr. Siegbert Rippe (2009), quien afirmó lo siguiente: (la LGC)

constituye un instrumento jurídico adecuado para solucionar el problema de la legislación anterior en cuanto a la anarquía de la legislación cooperativa, a través de una ley que reconoce la unidad sustantiva de las cooperativas en cuanto formas jurídicas regidas por iguales principios y similares reglas de organización y funcionamiento y que acepta a su vez las diversidades motivadas por las particularidades de los respectivos objetos sociales o las aconsejadas por la propia experiencia y realidad del cooperativismo nacional" (p. 49).

-
- 3 La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) es una entidad de tercer grado que reúne a las federaciones de las distintas clases de cooperativas que funcionan en Uruguay. Nació en 1985 como Mesa Nacional Intercooperativa (MNI) y se convirtió en CUDECOOP en 1988. Fue primero persona jurídica bajo la forma de asociación civil, y se convirtió al formato jurídico cooperativo en 2011. En su interior se encuentran instituciones correspondientes a todas las modalidades o clases de cooperativas existentes en Uruguay, así como algunas entidades de otras expresiones de la Economía Social y Solidaria: agrarias, vivienda, consumo, ahorro y crédito, trabajo, seguros, promoción y sociedades de fomento rural.
 - 4 Se trataba de un nuevo intento del movimiento cooperativo por sensibilizar e influir en las autoridades públicas, a los efectos de unificar y modernizar el marco regulatorio de las cooperativas. En este caso se llevó adelante bajo la consigna de "Un Movimiento. Una ley".

La LGC unificó la regulación de los diversos aspectos de las entidades cooperativas en sus cuatro partes: Título I: parte general; Título II: de las cooperativas en particular; Título III: de la promoción y el control estatal; y Título IV: disposiciones especiales y transitorias. Asimismo, afianzó la centralización del reconocimiento jurídico en el Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Educación y Cultura; apuntó a una mayor concentración del control estatal en la Auditoría Interna de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas; y creó una institucionalidad central para la promoción y el fomento del cooperativismo: el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP). Posteriormente, la LGC (Ley 18407, 2008) ha sido objeto de algunas modificaciones (Reyes, 2013).

La LGC está reglamentada por los Decretos 198/012, 208/020 y 113/022. Por el segundo citado, se reguló el derecho de las cooperativas a reunir sus órganos sociales de manera virtual, constituyéndose así en otra innovación de gran relevancia para el sector cooperativo.

Por último, otra innovación significativa fue la aprobación, el 20 de diciembre de 2019, de la Ley de Economía Social y Solidaria N° 19.848⁵. Esta tiene por objeto reconocer, promover y apoyar a la Economía Social y Solidaria (ESS, Reyes y Guerra, 2020), de acuerdo a los fines y principios que las caracterizan y sin perjuicio de las regulaciones específicas que cada una de ellas tenga (art. 1°); se declara de interés nacional su promoción y desarrollo (art. 2°); la ESS está compuesta por el conjunto de entidades que desarrollan actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, de conformidad con los principios recogidos en el art. 4° de la ley y persiguen el interés común de sus integrantes, el interés general económico o social, o ambos (art. 3°). La ley también contiene una enumeración (no taxativa) de las entidades de la ESS (art. 6°): cooperativas, empresas autogestionadas democráticamente por sus trabajadores, en sus diversas formas jurídicas; sociedades de fomento rural, así como emprendimientos y redes que favorezcan la soberanía alimentaria, la agroecología y la producción de alimentos orgánicos; las entidades y redes de producción artesanal; asociaciones civiles cuyo objeto sea la promoción, asesoramiento, capacitación, asistencia técnica o financiera, de las distintas formas organizacionales de la ESS; asociaciones civiles que desarrollen o promuevan actividades económicas solidarias, tales como comercio justo, consumo responsable, finanzas solidarias, turismo responsable, producción sustentable, de carácter mutual sea de la salud u otra área, u otros servicios sociales a sus afiliados; fundaciones integradas por organizaciones de la ESS; y otras figuras

5 En este caso el impulso vino de un grupo de legisladores de la fuerza política de gobierno en ese momento (Frente Amplio), quienes le dieron estado parlamentario a un proyecto que había sido elaborado en el ámbito de INACOOP.

jurídicas cuya naturaleza y definiciones sean acordes a los principios enumerados en el artículo 4° de la presente ley.

Una singularidad e innovación es la posibilidad de que las sociedades mercantiles puedan ser parte de las ESS, si cumplen algunos requisitos (los cuales “deberán estar incorporadas en su contrato social o estatuto”): (i) las acciones o cuotas sociales deberán ser nominativas; (ii) contar con un mínimo de diez socios; (iii) los períodos de los directores no podrán ser mayores a tres años, y estos no podrán ser reelectos por más de tres períodos consecutivos; (iv) los dividendos deberán destinarse de acuerdo a ciertas pautas establecidas, incluyendo la obligatoriedad de constituir un fondo de reserva con por lo menos el 25 % de aquellos. De esta forma se recoge el criterio utilizado en varios países europeos de aceptar como “empresas sociales” el formato jurídico de sociedad mercantil con algunas condicionantes (Fici: 2023-270).

Las innovaciones de la institucionalidad estatal relacionada con las cooperativas y la economía social

Como se anunció al comienzo del trabajo, corresponde también resaltar el salto cualitativo dado por el sector cooperativo en lo concerniente a la institucionalidad estatal que lo involucra (en lo concerniente a la promoción) y al fortalecimiento de la institucionalidad intercooperativa.

Por un lado, la LGC quiso “subsana” la omisión de nuestra Constitución que no contiene normas programáticas ni dispositivas acerca del fomento de las cooperativas⁶. Así, el art. 2 de la LGC establece que: “el Estado garantizará y promoverá la constitución, el libre desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las cooperativas, en todas sus expresiones económicas y sociales”. El art. 185 estipula que: “El Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general”.

Es claro que, además, con la creación del citado INACOP (arts. 186 a 210 de la LGC) hubo un cambio notable en la institucionalidad relacionada con el apoyo al cooperativismo y la economía social. Se trata de una persona jurídica de derecho público

6 La Constitución de Uruguay no contiene ninguna norma programática relativa a la promoción del cooperativismo y la economía social; solamente se hace en ella una mención de las cooperativas muy marginal en el tercer inciso del art. 188 al establecer que: “El Estado podrá, asimismo, participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o capitales privados”.

no estatal⁷ *“para la proposición, asesoramiento y ejecución de la política nacional del cooperativismo”*.

El INACOOOP se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; su dirección es mixta (tres directores del Poder Ejecutivo y dos del sector cooperativo); tiene un conjunto de atribuciones específicas para llevar a cabo sus actividades; los recursos para su financiamiento provienen de dos fuentes: del presupuesto nacional y de la prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa (aportado por las cooperativas en forma proporcional a su volumen de operaciones y con un elenco de exoneraciones); es controlado por el Tribunal de Cuentas de la República; y está exonerado de tributos.

Otras innovaciones institucionales que hacen al reconocimiento del movimiento cooperativo organizado en federaciones⁸ y en la confederación desde mediados de 1980, es la participación en diversos órganos públicos, que le permiten tener mayor incidencia en las políticas públicas referidas al propio sector.

En primer lugar, corresponde señalar que constituyó un reconocimiento explícito de representatividad que se estableciera que los dos delegados del sector cooperativo en el INACOOOP deben ser propuestos por la CUDECOOP (art. 194 LGC).

Algunos años más adelante (en 2012), la Confederación logró (art. 219, Ley 18.996) que se le adjudicara un cargo en el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el que había sido creado por ley 18.406 en el año 2006. En este caso, la ley no mencionó expresamente a la Confederación y refirió a la “economía social”, un ámbito algo más amplio que el sector cooperativo. No obstante, en la práctica se ha reconocido a la CUDECOOP como la organización más representativa a dichos efectos. En este caso, el cargo es con voz y sin voto, lo que constituye un tratamiento desigual para la economía social.

Luego, en el 2015, el sector cooperativo a través de CUDECOOP obtuvo un cargo en la Junta Directiva del Fondo de Desarrollo (FONDES). Se trata de la entidad que brinda apalancamiento de diversa índole a las empresas de la economía social y cooperativa, creado a partir de lo previsto en el art. 40 de la ley 18.716, que da la potestad, a dichos efectos, al Poder Ejecutivo, de requerir hasta un 30 % de las utilidades anuales del estatal Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). El FONDES fue

7 La figura de la persona jurídica de derecho público no estatal (también denominadas “entidades paraestatales”) es muy utilizada en Uruguay desde la década de 1940, en general funcionan con recursos del presupuesto nacional y sus directorios son “mixtos” (delegados del Estado y de la Sociedad Civil).

8 En Uruguay es muy alto el grado de integración cooperativa desde el punto de vista socio-político, y muy baja la integración económica-empresarial. Hoy en día existen federaciones en todas las ramas del cooperativismo, datando la primera del año 1954.

implementado por el Decreto 341/011 y, en 2015, se le dio rango legal con la aprobación de la ley 19.337. Precisamente, por el art. 11 de esta ley se le asignó un lugar para el sector cooperativo a propuesta de la CUDECOOP.

Finalmente, corresponde mencionar el “Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad” creado por Ley 19.472, de 23/12/2016, en el cual quedó incorporada la “economía social” como destinataria de los apoyos y programas, y también como participe en su dirección, en este caso por medio del INACOP. En la práctica, este sistema no ha funcionado.

Segunda parte

El contexto social y político en el origen de las cooperativas sociales

Como ya se anunció, en esta parte se pasa a describir el caso especial de las cooperativas sociales dentro de las innovaciones acaecidas durante el siglo XXI. En primer lugar, se considera oportuno agregar al marco jurídico-normativo descrito en la primera parte, alguna referencia básica al contexto social y político en el que aparece la nueva clase de cooperativas.

En Uruguay se le denomina “primer batllismo” al periodo transcurrido en las primeras décadas del siglo XX que estuvo marcado por la existencia de un tempranero “estado de bienestar”.⁹ Este esquema de protección social fue objeto de algunas reformas en la década de 1970, sobre todo durante la dictadura cívico-militar (1973-1985) y luego profundizadas en la década de 1990, produciéndose la merma de algunas prestaciones sociales por parte del Estado, pero sin llegar a los cambios más profundos ocurridos, por esa misma época, en otros países de América Latina. Decía Midaglia (2006):

El sistema de bienestar y protección resultante de ese proceso de reformulación de las prestaciones sociales estratégicas dio lugar a una matriz pública-social de tipo “híbrida”, en la que conviven servicios semiprivatizados, con otros estrictamente estatales y universales, a los que se

9 La denominación de “primer batllismo” está asociada a José Batlle y Ordoñez, quien fuera presidente de Uruguay durante dos periodos: 1903-1907 y 1911-1915. Esa época ha quedado marcada por la existencia de políticas tendientes a fortalecer la participación del Estado en la economía (creación y fortalecimiento de varias empresas públicas) y los significativos avances en materia de protección y seguridad social.

anexan nuevos programas de tipo focalizado que en algunas oportunidades adquieren un formato mixto de implementación, es decir, de co-participación público-privado para brindar los bienes sociales. (p.45)

Con ese marco de cambio en la matriz de la protección social, se llega al 2005, en el cual asume el gobierno nacional, por primera vez en la historia, el partido Frente Amplio¹⁰, categorizado como partido de izquierda o centro-izquierda, y esto ocurrió en un contexto de “aumento de las vulnerabilidades sociales, dentro de un proceso de mediano plazo que se había agravado coyunturalmente por la crisis económica y social de 2002.” (Midaglia, 2009). De acuerdo con lo que describe Olesker (2009), la situación del 2004 era la siguiente:

Tabla 1. La situación de Uruguay en 2004

PBI en dólares (millones) (2004)	13.167
PBI en dólares per cápita (2004)	4.003
Crecimiento del PBI 1998-2002	-17%
Inversión s/PBI 2003	10%
Deuda s/PBI (2004)	114%
Crecimiento exportaciones 1998-2002	-33%
Tasa de desempleo 2003	16%
Crecimiento salario real 1998-2003	-24%
Pobreza en porcentaje (2004)	31%
Pobreza en personas (2004)	1.030.359

En ese periodo (2005-2010) se comenzó una serie de reformas de largo aliento, a saber: reforma laboral, reforma tributaria y reforma de la salud. Las políticas sociales apuntaron a revertir en el corto plazo la situación de emergencia (pobreza e indigencia). En tal sentido, se instauró el Plan de Atención a la Emergencia Nacional (PANES),

10 El Partido Frente Amplio se constituyó en 1971 como una coalición de diversos partidos y sectores de la izquierda nacional, como así también por algunos sectores que venían de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), estuvo proscrito durante los años en que duró la dictadura cívico-militar y ganó las elecciones del periodo 2005-2010 con Tabaré Vázquez como candidato, obteniendo mayoría parlamentaria. El Frente Amplio también gobernó en los siguientes dos quinquenios: 2010-2015 (presidente: José Mujica) y 2015-2020 (nuevamente presidente: Tabaré Vázquez). Asimismo, corresponde informar que el primer gobierno del siglo XXI correspondió al Partido Colorado (presidente: Jorge Batlle, 2000-2005), y luego de los gobiernos del Frente Amplio le correspondió el periodo 2020-2025 al Partido Nacional (en coalición con otros partidos) (presidente: Luis Lacalle Pou). Actualmente el gobierno volvió a ser del Frente Amplio (presidente: Yamandú Orsi, 2025-2030).

el cual fue sustituido, en 2008, por el Plan de equidad, siendo ambos llevados adelante por el Ministerio de Desarrollo Social.

Para completar este cuadro es necesario señalar que a los 20 días de la asunción el gobierno dio creación al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Es, precisamente, en ese marco de políticas públicas, sobre todo asistenciales, que, en el 2006, se creó la figura de las cooperativas sociales.

El proyecto de ley general de cooperativas y la ley n.º 17.978 sobre cooperativas sociales

El capítulo X del Título II del Proyecto original de LGC contenía, en los arts. 191 a 194, la regulación de las cooperativas sociales. Asimismo, y a pesar de que la fundamentación contenida en la Exposición de Motivos del Proyecto es breve, se puede afirmar que la fuente de inspiración había estado en la legislación italiana y española sobre este tipo de cooperativas. En efecto, tanto el art. 1º de la ley 383/91 que instituye a las “cooperativas sociales” en Italia, como el art. 106 de la ley de cooperativas española 27/199 que refiere a las “cooperativas de iniciativa social”, establecen con bastante amplitud la posibilidad de conformar esta clase de cooperativas. La ley italiana hace referencia a que las “cooperativas sociales” tienen como objetivo perseguir el interés general de la comunidad, de la promoción humana y la integración social de los ciudadanos, por medio de la gestión de servicios sociales y educativos (tipo A), o el desarrollo de distintas actividades (agrícolas, industriales, comerciales y de servicios, con el fin de general inserción laboral de personas vulnerables (tipo B). Por su parte, la ley española establece que “serán calificadas como de iniciativa social aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado” (España, 1999, art. 106.2).

En el caso uruguayo, el art. 191 del proyecto de LGC establecía una definición amplia de cooperativa social; decía así: “Son cooperativas sociales, sean de trabajadores, consumidores, o trabajadores y consumidores a la vez, las que tienen por objeto el perseguir el interés general de la comunidad mediante la promoción y la plena integración social o laboral de personas y grupos a través de”, en el último inciso del mismo artículo se agregaba que “las cooperativas sociales podrán adoptar la forma

de cooperativas de trabajo asociado para organizar, canalizar y promover el trabajo de los socios; y la de cooperativa de consumo, para proveerlos de bienes y servicios de consumo general o específicos”.

Ahora bien, retomado que fue el Proyecto de LGC al comienzo de un nuevo periodo legislativo, en 2005, en la Cámara de Diputados se creó una Comisión Especial de Marco Cooperativo, a los efectos de darle tratamiento.¹¹ Luego de un impulso inicial, su tratamiento en la Comisión quedó detenido. Por otro lado, el Poder Ejecutivo implementaba una serie de políticas públicas tendientes a sortear una situación complicada desde el punto de vista social, como ya se explicó. En este marco, se optó por dar tratamiento y aprobar una ley específicamente para las cooperativas sociales, en forma anticipada a la LGC.

Precisamente, en esas circunstancias, la Directora General Secretaria del MIDES me solicitó la elaboración, a la mayor brevedad, de un proyecto de ley de cooperativas sociales, por cuanto se quería incorporar como una nueva herramienta en las políticas sociales que se venían aplicando. En la ocasión se me dio la instrucción de que debía de ser lo más concreto posible y referir exclusivamente a la tipología de cooperativas sociales de inserción social¹², por cuanto la finalidad sería agregar una herramienta de política pública que facilitara directamente el (re)ingreso de las personas al circuito formal de la economía. A su vez, la propuesta debía incluir elementos que estimularan el desarrollo de estas cooperativas, fuesen exoneraciones tributarias, régimen especial de contratación con empresas públicas o esquemas similares. La propuesta así elaborada, incluyendo la Exposición de Motivos, fue enviada rápidamente desde el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

El Proyecto de Ley antes referido tuvo un tratamiento legislativo rápido, habiéndose hecho algunos cambios en la Comisión Especial de Marco Cooperativo¹³, fue luego aprobado por el plenario de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, convirtiéndose en la ley N.º 17.978 (de 9 artículos), la que fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 26 de junio de 2006 y publicada en el Diario Oficial el 3 de julio de 2006. De este modo, las cooperativas sociales se adelantaron por dos años a la aprobación

11 Esta comisión se ha mantenido en todas las legislaturas posteriores incluso hasta la actual, con el único cambio de su denominación que ha pasado a ser la de Comisión Especial de Cooperativismo. Y por cierto ha ampliado sus tareas a diversos textos normativos y cuestiones vinculadas a las cooperativas y la economía social y solidaria.

12 Recuérdese que en el Proyecto de LGC había una definición de gran amplitud. El adelantamiento de las cooperativas sociales se basó en la urgencia por contar con el instrumento.

13 Los cambios apuntaron a precisar los beneficios con que podrían operar estas cooperativas.

de la LGC N° 18.407. Luego (en 2008), el contenido de la Ley 17.978 quedó incorporado en la LGC, siendo el Capítulo IX del Título II (arts. 172 a 179).

El contenido del capítulo de cooperativas sociales de la LGC n.º 18.407

El art. 172 de la LGC define a las cooperativas sociales como “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”.

A su vez, el Decreto 198/012 (luego sustituido por el Decreto 183/018) explicita los factores a ponderar para determinar qué personas pueden ser integrantes de las cooperativas sociales: (i) ingresos del hogar, (ii) condiciones habitacionales y del entorno, (iii) composición del hogar, (iv) características de sus integrantes y (v) situación sanitaria.

A estas cooperativas se les garantizó “el fomento estatal, por las vías de las exoneraciones tributarias y de seguridad social, la formación para la gestión, la asistencia técnica y la posibilidad de realizar acotadas contrataciones estatales directas, y como contrapartida, se impusieron requisitos más severos que los conocidos en la legislación extranjera para obtener del MIDES la calificación de cooperativa social” (Reyes Lavega, 2011, p. 36).

Asimismo, la LGC dispone que les son aplicables a las cooperativas sociales las normas del capítulo de cooperativas de trabajo, cosa lógica tratándose de un subtipo de ellas. Dada esta circunstancia, se hace un relato de las principales características de las cooperativas de trabajo (Cap. II del Título II de la LGC, arts. 99 a 105), para luego destacar las particularidades de las sociales.

Las cooperativas de trabajo se pueden constituir con un mínimo de cinco personas y su objeto es proporcionar puestos de trabajo, previendo la ley dos formas: la primera (la tradicional) implica “una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios, en cualquier sector de la actividad económica”, y la segunda refiere a las que “tengan por objeto la comercialización en común de productos o servicios”, pero con la condición de que “sus socios no tengan trabajadores dependientes y el uso de medios de producción de propiedad del socio esté afectado exclusivamente

al cumplimiento del objeto de la cooperativa" (Uruguay, Ley N° 19.181, mod. artículo 99, Ley N° 18.407).

Está previsto, en el capítulo que se viene tratando, que las cooperativas de trabajo pueden contar con trabajadores asalariados (es decir, en relación de subordinación laboral), pero no más del 20 % de la cantidad de socios de la cooperativa, y no se computan para la consideración de ese límite los casos que sean para cubrir necesidades extraordinarias, por licencias de los socios, en los casos en que no se excedan las 12 horas semanales o se trate de personas contratadas en el marco de políticas públicas de fomento del empleo. Esta relativa amplitud para contratar asalariados es cuestionada en algunos ámbitos, sobre todo académicos, con el argumento de que podrían desnaturalizar la propia esencia de estas cooperativas.¹⁴ Es pertinente dejar dicho en este momento que, en cuanto cooperativas de trabajo y no habiendo disposición en contrario, las *cooperativas sociales* pueden contratar trabajadores asalariados con los límites antedichos.

Un aspecto importante de señalar es que las cooperativas de trabajo deben aplicar a todos los trabajadores, tengan o no la calidad de socios, las normas de protección de la legislación laboral y la previsión social, excepto la indemnización por despido a los socios excluidos y las remuneraciones mensuales de los socios de la cooperativa no podrán ser inferiores al laudo y demás beneficios sociales que correspondan, según la ley o el convenio colectivo, a la rama de actividad correspondiente. Estas disposiciones se relacionan con la prevención de que las cooperativas no se transformen en desfavorecedoras de las condiciones de trabajo conseguidas, sobre todo, por la lucha del movimiento sindical.

Las particularidades de las cooperativas sociales

Se puede adelantar, como primera reflexión, que las cooperativas sociales en Uruguay, por el contrario, de todas las demás clases de cooperativas, surgen directamente a partir del impulso estatal y no solo el Estado tendrá que ver con el impulso inicial, sino que, como se verá *infra*, también deberá autorizar la creación de cada una de estas cooperativas, brindarles apoyo en educación y capacitación en cooperativismo y en gestión empresarial, y también tendrá a su cargo directamente el control de su funcionamiento, dado que la ley le asignó todas esas competencias al MIDES.

14 Cuando se discutía la cuestión la Red Universitaria Temática de Economía Social y Solidaria de la Universidad de la República emitió un comunicado advirtiendo sobre la "peligrosa puerta hacia un modelo de contratación laboral más típico de otras expresiones empresariales, pudiendo incluso alentar a la mayor precarización laboral".

Por su parte, en el capítulo de las cooperativas sociales están contenidas las siguientes particularidades:

- **Irrepartibilidad de los excedentes.** De haber excedentes al cabo de cada ejercicio anual no podrán ser distribuidos entre los socios; solamente se pueden destinar a los siguientes fines: (i) crear reservas, (ii) consolidación y mejora del servicio prestado o (iii) hasta en un 20% a fines de progreso social, educativo y cultural de sus integrantes.
- **Carácter gratuito de los cargos de dirección.** Es decir, por la circunstancia de ocupar un cargo en el Consejo Directivo u otro órgano social, no pueden las personas tener remuneraciones adicionales a las que les corresponden en forma regular por su trabajo.
- **Retribución ajustada al convenio colectivo de la rama de actividad.** Se deben respetar los laudos salariales y otros beneficios, pero las remuneraciones mensuales (o anticipos) no pueden superar las retribuciones que, en función de la actividad y categoría profesional establezca el convenio aplicable a la rama o el que guarde mayor analogía, tanto que se trate de trabajadores socios como no socios. O sea que, si se quisiera contar con mayores remuneraciones dentro de la cooperativa social, hoy en día la solución es que se convierta en cooperativa de trabajo.
- **Porcentaje de pertenencia a sectores de vulnerabilidad social.** En el marco de la ley 17.978 se interpretaba que la totalidad de los socios debían necesariamente tener la condición de “vulnerable socialmente”; así incluso lo estableció el primer decreto reglamentario (N.º 369/007 de 01/10/07). En la LGC tal condición se flexibiliza, al establecerse que debe ser cumplida por “un mínimo de un 75 %” de los socios. De este modo, se permite la incorporación de personas probablemente de mayor calificación, lo que sin duda favorece al conjunto del grupo.
- **Incumplimiento de los requisitos.** En el caso en que las cooperativas no cumplan con alguno de los requisitos antedichos, deben “acceder a otra modalidad a los efectos de mantener la condición de cooperativa”. (Todos los requisitos antes mencionados están contenidos en el art. 174 de la LGC). Dada esta disposición legal, en principio se mantendrá como cooperativa de trabajo sin los caracteres de social; deberá, por cierto, proceder a adecuar o reformar su estatuto.

Otras características de las cooperativas sociales:

- Puede ser socia toda persona física: mayores de edad, menores de edad o incapaces; en los dos últimos casos, por medio de sus representantes legales y sin necesidad de autorización judicial.
- La administración y representación de la cooperativa deberá ser ejercida por los socios mayores de edad, o sea que se excluye a los menores de edad o incapaces, y, solamente en caso de que la cantidad de socios mayores y capaces sea insuficiente para la cobertura de todos los cargos directivos, podrán ejercerla los demás por medio de sus representantes legales.

En cuanto a la personalidad jurídica, la promoción y el control estatal, las diferencias con las demás clases de cooperativas son relevantes:

- **Registro.** Si bien el reconocimiento jurídico opera con la inscripción del estatuto en el Registro de Personas Jurídicas (Sección Cooperativas), al igual que todas las demás cooperativas, las sociales deben ser autorizadas previamente por el MIDES (en la práctica se constituyen en el ámbito del MIDES).
- **Promoción.** Y en cuanto a la promoción está establecido por la ley que todos los socios deben recibir capacitación en materia cooperativa y asistencia técnica para la gestión. Las sociales están exoneradas de "todo tributo nacional, incluido el aporte patronal a la seguridad social y el correspondiente al Fondo Nacional de Salud (FONASA)". Otro apoyo importante es la facilidad de ser contratadas en forma directa por los organismos públicos, hasta determinado monto, o sea, sin pasar por procedimientos competitivos.
- **Competencia en control y promoción del MIDES.** También el MIDES tiene asignado el control de los aspectos sociales-institucionales y económicos-financiero, y la promoción. Es decir, la competencia habitual de la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP), en el caso de las *sociales*, está concentrada en el precitado Ministerio. De todos modos, nada impide una coordinación o apoyo con estos organismos (en los hechos se ha ido en esa dirección, como se dirá *infra*).

El MIDES tiene facultades para inspeccionar los balances, la contabilidad y demás documentos, exigir la presentación de documentos e informes y asistencia a

las asambleas. Constatada una infracción, puede sugerir medidas correctivas y si estas no se cumplen o se cometen infracciones con dolo o culpa, les puede retirar la habilitación para funcionar.

Asimismo, es pertinente recordar que, si bien la competencia en materia de promoción está radicada en el MIDES, hay otros órganos que también brindan acciones de apoyo, tales como el INACOOOP o las Intendencias Departamentales. Pero sin duda los apoyos del MIDES son los fundamentales: les impulsa en el proceso constitutivo, les brinda la capacitación necesaria para las actividades empresariales y vigila en la gestión y administración de la cooperativa.

Corresponde destacar que en 2020, al inicio del periodo de gobierno de Lacalle Pou (2020-2025), el MIDES suscribió un convenio con el INACOOOP por el cual le “traspasó” varias de sus competencias. Estrictamente, se trata de un acuerdo interinstitucional, por el cual el INACOOOP se encarga de ejecutar varias de las tareas de apoyo y seguimiento de las cooperativas sociales, con la consiguiente transferencia de recursos al Instituto. A poco tiempo de asumir el nuevo gobierno en 2025, esa situación se mantiene sin modificaciones.

Los números principales de las cooperativas sociales

Desde 2006 en adelante, el número y la actividad de las cooperativas sociales fueron en aumento, llegando en 2015/2016 al mayor auge y, desde allí, hubo un cierto enlentecimiento de ese proceso. Al fin del 2024, se habían constituido 561 de estas cooperativas, pero, estando al Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART) del MIDES, a finales del 2024, había solo 253 cooperativas con actividad (MIDES, s.f.).

Ahora bien, por citar un año intermedio de todo el periodo transcurrido (2006-2024) se podría decir que 2016 fue el año en que las *sociales* alcanzaron su apogeo (por lo menos en la relación de cooperativas existentes con cooperativas activas). En ese año hubo 388 en todo el país, de las cuales 358 tenían con actividad; el 71 % se concentraba en el interior y el 29 % en Montevideo. Estas generaron, 4425 puestos de trabajo, entre trabajadores socios y trabajadores no socios, y estaban ocupados según la siguiente distribución: el 52 % por mujeres y el 48 % por hombres.

La casi totalidad de las cooperativas sociales operan en el área de los servicios, con gran diversidad: mantenimiento de plazas y parques (áreas verdes), recolección de residuos, limpieza, clasificadores, cuidado de personas, enfermería, gastronomía, administración, etc., y algunas pocas en el área de la producción: en la metalurgia y en la construcción básicamente.

La dependencia de las cooperativas sociales con los organismos públicos es enorme: la casi totalidad le prestan servicios a entidades estatales (sobre todo Intendencias Departamentales, hospitales públicos, empresas públicas), y en muchos casos además la contratación es con un solo organismo público. Esta circunstancia sin duda condiciona bastante la autonomía y el accionar de las cooperativas.

Fortalezas, debilidades y posibles cambios

Es indudable que las *cooperativas sociales* en Uruguay han llevado el cooperativismo (sus valores, formas organizativas, desafíos empresariales, etc.) a estratos sociales más bajos en los que habitualmente este se desarrolla (sectores medios y, en general, con trabajo formal).

Más allá de ello, se han detectado algunas debilidades: un elemento desestimulante sería la limitación en cuanto al monto de las remuneraciones y la imposibilidad de distribuir excedentes. También se aprecia la doble incidencia (positiva y negativa) de apoyos tales como los beneficios tributarios y las facilidades de los mecanismos de compras directas para ellas; en este sentido lo que al inicio constituye un apoyo, luego de cierto tiempo se transformaría en una “trampa” para el pasaje de cooperativa social a cooperativa de trabajo.

Un conjunto de aspectos para una valoración más profunda están señalados en el Informe sobre Cooperativas Sociales del MIDES-DINEM de 2013. El trabajo aborda y analiza diversos aspectos de estas cooperativas: los procesos de formación de dichas cooperativas, la organización de las tareas, los procesos de toma de decisiones, la gestión económica, la relación con el movimiento cooperativo y con otros actores (por ejemplo, con los sindicatos), la proyección futura de las cooperativas sociales y la relación que mantienen con los equipos técnicos del MIDES.

Dicho informe tiene varias coincidencias con “algunos factores que interrelacionados configuran la precariedad de las cooperativas sociales”, resaltados en el trabajo de investigación “Cooperativas sociales. Construcción de alternativas en la precariedad”¹⁵. Así, por ejemplo, en este se resaltan algunas limitaciones que tiene la figura jurídica tal como está legislada, la gran dependencia del Estado como cliente y el hecho de que la vulnerabilidad socioeconómica de sus integrantes, y así su escasa

15 Dicho trabajo se realizó en el marco de los Proyectos de Investigación de CSIC de UDELAR, estando integrado el equipo por Alicia Brenes, Maite Burgueño, Cecilia Georgalis, Clara Márquez y Melina Romero, a quienes se debe la facilitación del Informe-Resumen del mismo.

capacitación y trayectoria laboral, supone importantes dificultades para la gestión de los emprendimientos en términos organizativos; aspectos que “ponen en cuestión la viabilidad de las cooperativas sociales, particularmente en relación con el desafío de pasar a ser cooperativas de trabajo” (p. 20).

Es pertinente citar también las expresiones del trabajo de tesis de Acosta (2019) cuando dice: “Este tipo de programa presenta, según Castel (2015), el mérito de no resignarse al abandono de las poblaciones más sumergidas. Sin embargo, muchos de los colectivos que se formaron tienen ya una larga trayectoria recorrida, sin haber logrado independizarse de la tutela estatal. Ello evidencia que lo que en algún momento se pensó como estrategias limitadas en el tiempo, se ha instalado, y lo provisorio se transformó en una regularidad” (p. 46).

Es indudable que cuanto más exhaustivas sean las regulaciones de las cooperativas sociales más chances habrá de que entren en colisión con los principios cooperativos, sobre todo con el de “Autonomía e independencia”; por lado, se puede sostener que una acción menos “invasiva” del Estado podría ayudar menos en superar las situaciones de vulnerabilidad que, al fin, es lo que el instrumento persigue; la cuestión quizás pase, entonces, por lograr una gradualidad en la merma de esos apoyos.

En el periodo de gobierno 2015-2020 hubo inquietudes por reformar algunas regulaciones de las cooperativas sociales, pero no prosperaron. En el periodo 2020-2025 trascendió el mismo interés e ingresó a la Comisión Especial de Cooperativismo de la Cámara de Representantes un Proyecto de Ley elaborado y suscrito por los legisladores del Frente Amplio, pero tuvo escaso tratamiento parlamentario.

Los aspectos a modificar

El proyecto de ley antes mencionado contenía básicamente lo siguiente:

- Establecía un plazo luego del cual las cooperativas sociales se debían transformar en cooperativas de trabajo. Esa transformación se vería acompañada por el mantenimiento, durante algunos años, de los beneficios de aquellas cooperativas: exoneraciones tributarias totales y compras directas por parte del Estado.
- Limitaba el número de socios de las cooperativas sociales a no más de 100 socios; pudiendo mantenerse aquellas que tuvieran mayor cantidad al momento de aprobación de la reforma de la ley.

- Instalaba la incompatibilidad entre familiares hasta cierto grado de consanguinidad y afinidad para la integración de los órganos sociales de la cooperativa, especialmente el consejo directivo y la comisión fiscal.
- Consagraba la facultad de distribuir (repartir) una parte de los excedentes entre los socios de la cooperativa.
- Se permitía abonar remuneraciones mensuales por encima de los laudos de los consejos de salarios, con cierto tope. (Recuérdese que estas dos últimas variables están limitadas en la redacción actual de la LGC).
- Como ya se dijo, está aún pendiente, por lo menos a nivel estatal, la realización de un análisis exhaustivo y actualizado de la regulación y realidad de las cooperativas sociales, y de las adecuaciones que se consideren necesarias.

Referencias

- Acosta, P. (2019). *Se hace camino al andar: Una mirada al Programa Cooperativas Sociales como estrategia de inserción socio-laboral*. Colibrí-Udelar.
- Bragulat, J. (Ed.). (2018). *Las cooperativas sociales en la prestación de servicios asistenciales*.
- Centro de Información Oficial. (2008). *Ley General de Cooperativas (LGC)*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>
- Cracogna, D., Fici, A., & Henry, H. (Eds.). (2013). *International handbook of cooperative law*. Springer.
- España. (1999, 16 de julio). *Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas*. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 170, de 17 de julio de 1999, pp. 26721-26747. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15617>
- Fici, A. (2023). La empresa social en la UE. En *Una visión comparada e internacional del Derecho Cooperativo y de la Economía Social y Solidaria: Libro Amicorum Profesor Dante Cracogna*. Dykinson S.L.
- Fici, A. (2012). *Imprese cooperative e sociali: Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*. G. Giappichelli Editore.
- Guerra, P., & Reyes Lavega, S. (2020). Ley de Economía Social y Solidaria en Uruguay: Texto y contexto. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (37). <https://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/comen37-02.pdf>

- Guerra, P., & Reyes, S. (2019). La construcción legislativa uruguaya en economía social y solidaria en el marco de los gobiernos progresistas del Frente Amplio. *Cooperativismo & Desarrollo*, 27(1), <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.01.05>
- MIDES-DINEM. (2013). *Informe: Cooperativas Sociales*. <https://bit.ly/44P7SfA>
- MIDES-DINEM. (2012). *Seguimiento de actividades y programas 2011–2012*. <https://bit.ly/3H3coxO>
- Midaglia, C. (2009). *Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Midaglia, C. (2006). *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: La reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas*. CLACSO.
- Olesker, D. (2009). *Crecimiento e inclusión: Logros del gobierno frenteamplista*. Trilce.
- República Oriental del Uruguay. (2013, 29 de diciembre). *Ley N° 19.181 – Modificación de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008, general de cooperativas*, Artículo 99. *Diario Oficial de Uruguay*. Texto disponible en IMPO.
- Reyes Lavega, S., Gutiérrez, A., Lamenza, M., & Machado, J. (2011). *Derecho cooperativo uruguayo*. FCU.
- Reyes Lavega, S. (2013). Uruguay. En D. Cracogna, A. Fici, & H. Henry (Eds.), *International handbook of cooperative law* (pp. 779–799). Springer.
- Reyes Lavega, S. (2018). Las cooperativas sociales en Uruguay. En J. Bragulat (Ed.), *Las cooperativas sociales en la prestación de servicios asistenciales: Análisis de su experiencia y de su potencial en América Latina*. EDUNTREF.
- Rippe, S. (2009). Innovaciones introducidas en la legislación cooperativa de Uruguay por la ley general de cooperativas. *Boletín AIDC*.
- Terra, J. P. (2015). *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Instituto Juan Pablo Terra.