

Serie
ESTUDIOS SOBRE
**Economía
Popular**
y **Solidaria**

Economía Solidaria: experiencias y Conceptos

Daniel Torresano
Edward Herman
Carlos Trávez
Álvaro Durán
Alejandro Pena
Montserrat Miño
Ana Mercedes Sarria
César Marcillo
Carlos Alonso Naranjo
Pablo Guerra
Rubén Emilio Zeida
Fernando Zerboni
Tom Hanlon-Wilde
Miguel Fajardo
Oscar Bastidas





Serie Estudios sobre la economía popular y solidaria
Contextos de la “Experiencias y Conceptos”

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Av. Amazonas 4430 y Villalengua,
Edificio Banco Amazonas. 2do. piso
TEI.:(593 2) 3948840 ext. 600403
Quito - Ecuador
<http://www.seps.gob.ec>

Compilación y dirección editorial:

Francisco Rhon

Consejo Editorial:

Hugo Jácome, Francisco Rhon, Julio Oleas y Carlos Trávez

ISBN: 978-9942-07-695-3

Diseño de portada e interiores: SEPS.

Intendencia de Comunicación e Imagen Corporativa

Impresión: Mangraf

Primera edición: octubre 2015

Quito, Ecuador

Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan el punto de vista u opinión oficial de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del Ecuador.

Índice

Presentación	07
Prólogo	09

I Supervisión y Riesgos

1.1 Matrices de transición y análisis de cosechas de operaciones. Una aproximación al análisis macroprudencial de riesgo crediticio del Sector Financiero Popular y Solidario ecuatoriano.....	17
<i>Edward Herman, Daniel Torresano y Carlos Trávez</i>	
1.2 Supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito en épocas de crisis: El caso de Costa Rica.....	41
<i>Álvaro Durán</i>	
1.3 El crédito al consumo en el Uruguay: El rol que juegan las administradoras de crédito	63
<i>Alejandro Pena</i>	

II Avances y desafíos

2.1 Producción, distribución y consumo en la Economía Social y Solidaria. Pasos dados y desafíos en Argentina.....	87
<i>Montserrat Miño</i>	
2.2 Prácticas cooperativistas en Brasil: la Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares y la economía solidaria en un contexto de crisis.....	119
<i>Ana Mercedes Sarria</i>	
2.3 Las Cooperativas no financieras de América Latina y el Mundo frente a las crisis y adversidades de variada índole	145
<i>César Marcillo</i>	
2.4 Incidencia del Código Monetario y Financiero en las COACS.....	161
<i>Carlos Naranjo</i>	

III Experiencias

3.1 Economía Solidaria en Uruguay: composición del sector y políticas públicas	193
<i>Pablo Guerra</i>	
3.2 La empresa cooperativa: principal motor de la economía asociativa y solidaria	209
<i>Rubén Emilio Zeida</i>	
3.3 Cooperativas de Vivienda por ayuda mutua y propiedad colectiva	
El modelo uruguayo	221
<i>Fernando Zerboni</i>	
3.4 Complejidades del Comercio Justo:	
El caso de la Cooperativa La Siembra	247
<i>Tom Hanlon-Wilde</i>	
3.5 Territorio solidario: provincias del sur de Santander	265
<i>Miguel Fajardo</i>	
3.6 Una experiencia cooperativa en alimentos.	
Las ferias de consumo de Lara	289
<i>Oscar Bastidas</i>	

Experiencias

Economía Solidaria en Uruguay: Composición del sector y políticas públicas

Dr. Pablo Guerra ¹

Introducción

En Uruguay, el término economía solidaria (ES), desembarca a mediados de los años noventa con las primeras actividades de difusión promovidas por la academia en conjunto con algunas organizaciones populares, el movimiento cooperativo, los sindicatos e iglesias. Será sin embargo a comienzos del milenio y, a partir de la influencia del Foro Social Mundial, que se pueda hablar de un naciente movimiento social animado por algunas de las experiencias que comenzaban a hacerle frente a la crisis social, como es el caso de los clubes de trueque, algunas empresas recuperadas, diferentes formatos de organizaciones populares que recurrían a la asociatividad como medio para satisfacer sus necesidades, redes de productores orgánicos y otros espacios comunitarios decididos a mostrar que “otra economía es posible”. Una de las primeras expresiones de este movimiento son las Ferias de Economía Solidaria, que desde 2002 irrumpen en el ambiente nacional. Otra de las expresiones son algunos espacios de comercialización comunitaria, como Ecotienda (2005) o Ecosol (2007).

Desde sus inicios, y como ha ocurrido en otros países de la región, la economía solidaria se muestra como una realidad heterogénea que intenta agrupar a emprendimientos guiados por una serie de criterios éticos que sirvan como demarcatorios. En este intento de agrupamiento, surgen inevitablemente ambigüedades, dificultades y polémicas acerca de quiénes forman parte de este universo y quiénes no. Ni más ni menos que lo ocurrido respecto al movimiento

¹ Profesor e Investigador, Universidad de la República (Montevideo – Uruguay). Coordinador de la Red Temática en Economía Social y Solidaria y representante de la U de la R ante el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP).



cooperativo cien años atrás, en el marco de las disputas entre partidarios de un cooperativismo de usuarios versus un cooperativismo de trabajadores; o los más recientes debates entre idealistas y formalistas. Aún así, las primeras expresiones de la economía solidaria en Uruguay se mostraron abiertas y receptivas a interactuar con el movimiento cooperativo, aspecto que en algunos casos no contó con la debida reciprocidad. Todos estos aspectos influirán, como se comprenderá, en el armado de las políticas públicas.

En lo particular entendemos a la ES como un movimiento de ideas, un naciente paradigma socioeconómico y como un sector específico de la economía. Desde este último punto de vista, podemos hablar indistintamente de economía solidaria, de economía social o de economía social y solidaria, haciendo referencia a una manera alternativa de hacer economía, con una modalidad de gestión democrática, orientada a perseguir una utilidad social en el marco de determinados principios y valores. Aquí encontramos a las cooperativas, mutuales y asociaciones, además de los nuevos actores de la economía solidaria a los que hacíamos referencia antes.

A nuestro modo de ver, en América Latina las políticas públicas desde hace algunos años están abandonando el modelo de intervención clásico basado en meras legislaciones cooperativas, avanzando hacia un modelo sectorial, donde el cooperativismo se concibe en el marco de un subsistema más amplio que incluye estas otras modalidades. Es así que las políticas para el fomento, desarrollo y vigilancia del sector comienzan a visibilizarse desde fines de los años noventa y hoy están presentes de forma explícita en la mayoría de los países de Sudamérica. Como veremos en este artículo, Uruguay se está perfilando hacia ese modelo: aunque aún no hay una legislación específica sobre ESS, desde hace algunos años hay programas públicos dirigidos al sector y hay legislación que incluye estas expresiones. Además, en 2014 y por primera vez, el partido de gobierno (Frente Amplio), incluyó en su Plan de Gobierno un capítulo referido a la economía solidaria donde se compromete a avanzar en nuevas políticas públicas transversales.

1. La economía solidaria como sector en Uruguay

En buena parte del mundo estamos asistiendo a una suerte de resurgimiento de economías alternativas que apuestan a la organización de los



sectores populares, con fuerte afincamiento territorial e impacto en el desarrollo local. Estas economías en Uruguay presentan un histórico sector mutualista con orígenes en el S. XIX y diversas modalidades del cooperativismo que se han ido desarrollando fundamentalmente a lo largo del S. XX. En la última parte de ese siglo comienzan a irrumpir los nuevos actores de la economía solidaria. Veamos con más detalles estos fenómenos:

a) Mutuales.

Desde mediados del Siglo XIX se observa un importante dinamismo mutual promovido por cuatro grandes fuentes: fuentes eclesiales, fuentes migratorias, fuentes sindicales y fuentes político partidarias. Debemos destacar en tal sentido a la Asociación Española de Socorros Mutuos (1853), Sociedad Francesa de Socorros Mutuos (1854), Sociedad Italiana de Socorros Mutuos (1866), Asociación Fraternidad de Asistencia y Previsión Social (1866), Circolo Napolitano (1880); Círculo Católico del Uruguay (1885); Fraternal Unida (1889) y "Círculo Católico del Paso Molino" (1900) entre las fundadas en el S. XIX. En el S. XX se continuaría con "Casa de Galicia" (1917), "Mutualista del Partido Nacional" (1917), "Mutualista Israelita del Uruguay" (1923), "Hospital Evangélico" (1927), "Médica Uruguaya" (1931) y "Mutualista del Partido Colorado" (1931).

Muchas han quedado por el camino, otras se han fusionado. Incluso las propias políticas públicas dirigidas a la salud han conspirado para un mayor desarrollo autónomo de estas modalidades, convertidas hoy en finos engranajes en el marco del sistema nacional de salud. De todas maneras, en la actualidad son cuatro las instituciones que por medio de la ayuda mutua garantizan a más de 370 mil personas el acceso a los servicios de salud.

b) Cooperativas

En 2008, de acuerdo al II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, había 1.165 cooperativas en todo el territorio nacional, que involucraban 1.223.531 socios.

Es de resaltar, que más allá del aporte económico (2,5% del PBI), marginal en el contexto de la economía nacional, la presencia del cooperativismo en Uruguay



ha sido de fundamental importancia en materia de inclusión socioeconómica (las cooperativas benefician sobre todo a las familias, trabajadores y productores de menores ingresos), desarrollo local (la mayoría de las cooperativas están radicadas en el interior del país), y potenciación de algunos sectores específicos (la producción láctea es un caso emblemático). El hecho que, aproximadamente uno de cada tres adultos uruguayos integren algún tipo de cooperativa, nos habla del alcance que este fenómeno ha tenido en el país desde muy temprano, a influjo –sin dudas– de las corrientes inmigratorias provenientes de Europa, así como de la presencia de ciertas doctrinas sociales y políticas (socialistas, cristianas, libertarias, etc.) que han cumplido un rol fundamental en la constitución de las primeras cooperativas y precooperativas. Más adelante el Estado contribuiría gestando las primeras políticas públicas para el desarrollo del sector.

Las modalidades presentes en el país son:

- Cooperativas de consumidores

Las cooperativas de consumo son definidas por la Ley 18407 como “aquellas que tienen por objeto satisfacer las necesidades de consumo de bienes y servicios de sus socios, pudiendo realizar para ello todo tipo de actos y contratos” (Uruguay, 2008: art. 106).

En Uruguay, las primeras experiencias cooperativas de consumo tuvieron su origen sobre finales del S. XIX con la fundación de la "Sociedad Cooperativa de Consumo" de 1888, o la "Sociedad Cooperativa de Consumo de la Carne" en 1889 (González Sierra, 1996: 24). En 1909, se forma la "Sociedad Cooperativa de Consumo La Unión", en Juan Lacaze, conformada por 47 obreros de la textil "Salvo, Campomar y Cia.", con una importante labor social durante todo el S. XX en la localidad y con notables parecidos a la experiencia de Rochdale.

A partir de entonces, son innumerables las cooperativas de consumo que se conforman a lo largo y ancho del país. De hecho, es en esta modalidad que se crean las primeras cooperativas modernas, esto es, de acuerdo a los principios y valores que hoy reconocemos como propios del sistema cooperativista. Es así que en la primera parte del S. XX nacen cooperativas de consumo gestadas sobre todo por funcionarios públicos de diversas dependencias, con apoyo de los gremios.



Es el caso de la Cooperativa de Usinas y Teléfonos del Estado (1920), luego seguido por la Cooperativa Magisterial (1929), Cooperativa Municipal (1930) o Cooperativa Bancaria (1932) para citar solo algunos casos.

Para su desarrollo, estas cooperativas se beneficiaron del sistema de retenciones que promovió la política pública por medio de la Ley 10761 de 1946. Estas retenciones permitieron el acceso al crédito de consumo para los trabajadores asalariados, que luego podían pagar sus créditos de su sueldo.

Cabe señalar que, con el desarrollo de las grandes superficies y del sistema crediticio comercial, las cooperativas de consumo se han visto resentidas y en algunos casos duramente golpeadas en su modelo de negocios. A diferencia del comercio tradicional, las cooperativas de consumo a partir de la década del 50, fueron incorporando la prestación de varios servicios sociales, como es el caso de servicios fúnebres para socios y familiares, panteón social, servicios odontológico, médico, jurídico, salones de fiestas sociales, préstamo gratuito de textos de estudio para los hijos de los afiliados, guarderías, subsidios por fallecimiento, cursos gratuitos de capacitación para hijos de socios (computación, contabilidad, etc.), etc.

Entre los desafíos de esta modalidad, además de los vinculados a la necesidad de mejorar su rentabilidad, destacamos el de generar mayores niveles de participación de su masa social, involucrar más a los trabajadores/as en la gestión cooperativa, incorporar instrumentos de transparencia e introducir modalidades de comercio justo y consumo responsable, como ha ocurrido en algunas experiencias internacionales.

De acuerdo al primer relevamiento nacional de entidades cooperativas de 1989, se registraron 51 cooperativas de consumo. Para el segundo relevamiento (2008) pasaron a ser 31 con un importante descenso en el número de asociados, de 240 mil a 162 mil socios.

- Las cooperativas de Ahorro y Crédito

La Ley 18407 las define como “aquellas que tienen por objeto promover el ahorro de sus socios y proporcionarles créditos y otros servicios financieros” (Uruguay, 2008: art. 162)



En Uruguay su origen se relaciona con formatos de economía solidaria aunque no técnicamente cooperativos, como es el caso de las primeras cajas populares creadas por los militantes católicos congregados en los Círculos Católicos de Obreros, quienes a partir de 1902 fundan La Caja Obrera (luego constituida en Banco y que finalmente desapareció tras haber perdido su carácter original), y otras cajas populares en diversas localidades del interior del país; o las Cajas de Crédito Rural impulsadas desde el Estado a través de la sección crédito rural del Banco República (1912). Luego de pasar por diversas etapas, en 1971 se aprueba la Ley 13.988 que establece el régimen jurídico de las cooperativas de ahorro y crédito, lo que inaugura una nueva fase en este tipo de cooperativismo. Es así que en 1972 se funda FUCAC y COFAC. En 1976 se funda FECOAC. Mientras tanto la Ley 18407 distingue entre las cooperativas de ahorro y crédito de intermediación financiera y las de capitalización (con actividades restringidas).

Es de destacar que el principal logro de esta modalidad consiste en democratizar el acceso al crédito y otros servicios financieros, a sectores de bajos ingresos que durante mucho tiempo no tenían posibilidad de acceder al sistema bancario tradicional.

Desde el punto de vista de su impacto en Uruguay, digamos que en 1989 eran 55 las cooperativas de esta modalidad reuniendo a más de 300 mil socios. El relevamiento de 2008 incluye a 68 cooperativas (61 de capitalización y 7 de intermediación) y más de 1 millón de asociados, aunque el grueso de este número responde a la inclusión de un caso (Cooperativa Cash) que en 2010 fue denunciado como ajena al sistema cooperativo y ya no opera como tal.

- Cooperativismo de Vivienda

La ley 18407 las define como “aquellas que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda” (Uruguay, 2008: art. 117).

En Uruguay los comienzos del cooperativismo de vivienda se remontan a los años 1960, cuando el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), en 1966 apoya la creación de las primeras cooperativas de vivienda en Florida, Salto y



Río Negro. Pero será sin duda a partir de la promulgación de la Ley de Vivienda (Ley No. 13.728 del 17 de Enero de 1969), que el cooperativismo en esta rama tendrá un gran desarrollo, sobre todo en las de ayuda mutua, que nuclearía sectores básicamente populares.

Existen en nuestro país dos modalidades: las de ayuda mutua y las de ahorro previo. Las cooperativas de ayuda mutua se caracterizan por el hecho que sus socios, además de aportar una cuota mensual, deben dedicar un tiempo para la construcción del complejo de viviendas. Eso ha permitido que muchas familias de bajos ingresos puedan acceder a una vivienda digna. En las de ahorro previo, mientras tanto, los socios aportan una cuota de dinero. En ambas modalidades la vivienda normalmente pasa a ser del colectivo: las familias usan la vivienda pero la cooperativa es la propietaria. El modelo de propiedad individual mientras tanto (“cooperativa de propietarios”) está siendo fomentado por el PIT CNT mediante su programa de vivienda sindical.

El principal aporte de esta modalidad ha consistido en permitir la satisfacción de una necesidad tan imperiosa y costosa como la vivienda, por medio de la asociatividad. También ha sido un logro de esta modalidad, haber generado espacios territoriales inclusivos y de convivencia entre familias.

Las cooperativas de vivienda relevadas en el censo de 1989 fueron 366. Para el 2008 crecieron hasta situarse en 581 con un total de 23 mil socios.

- Cooperativas Agropecuarias

Definidas por la Ley 18407 como “las que tienen por objeto efectuar o facilitar todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, clasificación, elaboración, comercialización, importación o exportación de productos provenientes de la actividad agraria en sus diversas formas, realizada en común o individualmente por sus miembros” (Uruguay, 2008: art. 108). Estas, como señala Terra, “se definen por el medio”, más que por sus objetivos que pueden relacionarse con la producción (aunque básicamente a la fase de comercialización) o con el consumo (fundamentalmente la adquisición de bienes en conjunto).



En Uruguay el movimiento empieza a cobrar forma con expresiones no puramente cooperativas pero sí de economías solidarias, caso de las sociedades de fomento rural (1910), los sindicatos agrícolas y otras formas. Las cooperativas propiamente dichas, no aparecerán hasta los años 30, y cobrarán mayor peso luego de promulgada la Ley de Cooperativas Agropecuarias de 1941.

Siguiendo a Terra, podemos destacar cuatro variables que distinguen varios tipos al interior de las cooperativas agropecuarias. De acuerdo a los productos con los que opera, figuran cooperativas cerealeras (COPAGRAN), laneras (CLU), lecheras (CONAPROLE, CALCAR, CLALDY, etc.), arroceras (CALPACE), así como en rubros como la miel, hortícola, etc. De acuerdo a las operaciones que realizan, la gran mayoría se dedica a la comercialización y servicios. De acuerdo al grado, finalmente, podemos distinguir las de primer grado y segundo grado.

Es de destacar que lamentablemente no existen en Uruguay muchas experiencias de trabajo colectivo en el medio rural. Aún así debemos citar el caso de la Unidad Cooperaria Cololó (Mercedes) como una de las experiencias que más se aproximan al modelo de los kibbutzim en Israel. En los últimos años han surgido experiencias de Colonias en Bella Unión.

También resulta de interés mencionar la particularidad del caso de Conaprole, cooperativa creada por Ley en 1935, líder en el sector lechero al representar el 90% de las exportaciones lácteas del país. Se trata de un modelo cooperativo original, ya que durante mucho tiempo incluyó en su directorio a representantes del Estado. Actualmente el Directorio incluye solo a 5 representantes de los productores. Asimismo, su modelo de decisión no es ortodoxamente democrático, ya que existe en las asambleas el voto ponderado.

El principal logro de estas cooperativas es haber generado estructuras asociativas con impacto en economías de escala, a efectos de facilitar la comercialización de los productos primarios. El desafío aún pendiente para el país, es avanzar hacia modelos que permitan cooperativizar no solo la comercialización y adquisición de insumos, sino además el propio trabajo.

El censo de 1989 relevó entre las cooperativas agrarias y las sociedades de fomento rural, un total de 182 para todo el país. En 2008 el número descendió



a 126, lo que implicó además, un importante descenso en el número de socios, que pasó de casi 50.000 a menos de 22.000.

A nivel gremial la CAF (Cooperativas Agrarias Federadas) reúne a 13 mil productores, de los cuáles 10.000 son productores familiares (Cudecoop, 2012: 86). La CNFR por su parte, reúne a 98 entidades (entre sociedades de fomento rural y cooperativas) que representan aproximadamente a 15 mil productores

- Cooperativismo de Trabajo

Según la Ley 18407 “Son cooperativas de trabajo las que tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo mediante su esfuerzo personal y directo, a través de una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios, en cualquier sector de la actividad económica” (Uruguay, 2008: art. 99)

Las cooperativas de producción aparecen formalmente en Uruguay luego de aprobarse la Ley General de Cooperativas en 1946. Sin embargo, de hecho, y bajo otras formas jurídicas, existen en Uruguay desde el siglo pasado. Yamandú Gonzalez Sierra (González Sierra, 1996: 24), por ejemplo, detectó gérmenes del cooperativismo de producción ya en 1878 con la "Sociedad Tipográfica Cooperativa La Capital", entre otras que irían surgiendo a partir de entonces.

El principal logro de estos formatos es haber gestado empresas productivas autogestionadas. Queda aún como desafío avanzar aún más hacia modelos productivos alternativos, introduciendo por ejemplo, prácticas amigables con el medioambiente y encadenamientos productivos con empresas del sector solidario.

El relevamiento de 1989, detectó 189 cooperativas con un total de 8.815 socios, indicando entonces que alrededor del 15% de las cooperativas de producción nacieron como empresas recuperadas (Guerra, 1997). Para 2008 el número de cooperativas aumenta significativamente (359) aunque el número de socios no crece al mismo ritmo (9.810). Incluso si restamos las cooperativas médicas, el número total de cooperativas se sitúa en 320 cooperativas. Explica en parte el crecimiento de estos años, la creación de 95 cooperativas sociales.



- Otros formatos cooperativos

Además de los señalados, la Ley 18407 identifica otras modalidades cooperativas, a saber:

- COOPERATIVAS DE SEGUROS
- COOPERATIVAS DE GARANTÍA RECÍPROCA
- COOPERATIVAS SOCIALES
- COOPERATIVAS DE ARTISTAS Y OFICIOS CONEXOS

c) Nuevos actores de la economía solidaria

Si bien como acabamos de ver, las experiencias cooperativas, basadas en la ayuda mutua, se remontan a mediados del Siglo XIX con algunas de las oleadas de inmigrantes lo que constituye la primera base social del movimiento cooperativo uruguayo, lo cierto es que deberemos esperar hasta fines del Siglo XX para que el concepto de la economía solidaria, y las prácticas de nuevos movimientos asociativos, comenzaran a divulgarse en nuestro país. Es así que en la década de los noventa se asiste a un mayor dinamismo de nuevas formas de asociativismo que provienen fundamentalmente de la economía popular y con un fuerte rescate de la cooperación y ayuda mutua, han sido conocidas como experiencias de economía solidaria.

Estos nuevos formatos, comienzan una primera tímida coordinación en el marco del denominado Espacio de Economía Solidaria (2003 - 2008), luego sustituido por la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria. Se suceden desde entonces, diferentes ferias de economía solidaria en Montevideo y varios lugares del interior del país, destacándose el caso de la Feria Canaria de Economía Solidaria, que todos los años desde 2006, reúne a decenas de emprendimientos asociativos en la Rambla de Atlántida durante 4 días en el mes de enero. Actualmente, un proyecto impulsado por la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República, con apoyo de INACCOOP, está realizando un mapeo para conocer cuántos son los emprendimientos de la economía solidaria en el país.

Entre los nuevos actores de la economía solidaria podemos incluir a las empresas recuperadas por sus trabajadores. En Uruguay existen algo más



de 40 empresas de este tipo, la mayoría bajo formato cooperativo, que instalan en el tapete público desde comienzos de este milenio el valor de la autogestión obrera. Como veremos luego, las políticas públicas han promovido con fuerza estas expresiones autogestionarias a partir de 2011, con la creación del Fondo de Desarrollo (FONDES).

2.- Las políticas públicas

En lo que tiene que ver estrictamente con la economía solidaria, el primer antecedente de políticas públicas para Uruguay tuvo lugar en el Gobierno Departamental de Canelones en 2005, cuando se crea un Área de Economía Solidaria dirigida por el autor de este trabajo. Es en el marco de estas políticas que se promueve la creación del Consejo Canario de Economía Solidaria. Por lo demás, desde entonces ha habido un mayor interés de las políticas públicas por este fenómeno. Esto se ha expresado en acciones como que la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM), que integra gobiernos y representantes del movimiento cooperativo, comenzará a invitar e involucrar también al movimiento de la economía solidaria en sus reuniones y proyectos. A nivel de Gobiernos Departamentales, por su parte, comenzó a visualizarse un mayor apoyo de las Intendencias a este proceso. Entre 2005 y 2007, por ejemplo, funcionó un grupo de economía solidaria dentro de la Red Mercociudades. Allí tuvieron activa participación los gobiernos de Canelones, Florida y Montevideo. Paysandú también ha gestado políticas específicas para la economía solidaria, y junto al Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), vienen desde ese entonces, anualmente, generando una Feria de Economía Solidaria. A nivel del Ejecutivo Nacional, mientras tanto, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2005, constituyó una fuente para nuevos programas focalizados en el sector asociativo. Fruto de este trabajo es que en 2010 se crea la Dirección de Economía Social en dicho Ministerio. Otros espacios institucionales como BPS, MIEM (Dinapyme), MTSS, MGAP también presentan líneas y programas con incidencia en la materia, aunque hay notoria ausencia de un sentido de “política pública” en tanto no se coordinan acciones y mucho menos se planifican impactos. Sin duda que la creación, tanto en 2009 del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) como en 2011 del Fondo para el Desarrollo (FONDES), constituyen hitos importantes en materia de apoyo a la promoción y consolidación de emprendimientos de economía solidaria.

Antes de esta etapa, las políticas públicas estaban dirigidas exclusivamente



a regular y fomentar tíbiamente las formas cooperativas. Es así que hubo en Uruguay, como en el resto de la región, un proceso legislativo que abarcó buena parte del S. XX (sobre todo a partir de mediados de ese siglo), y que para el caso nacional dio lugar a diversas legislaciones para cada tipo cooperativo. Habrá que esperar, sin embargo, a 2008 para que se apruebe una ley general para el sector cooperativo (Ley 18407). A nivel de fomento, en 1991 se crea una Comisión Honoraria de Cooperativismo. El alcance de “honorario” ya nos da una idea del peso que la misma podía tener al interior de un gobierno más orientado en la época a los dogmas del “Consenso de Washington”.

Como decíamos, en 2008 se aprueba la Ley General de Cooperativismo (LGC). En este texto legal se regula cada modalidad, pero además se incursiona en la promoción y fomento del cooperativismo, siendo la novedad más relevante en este campo la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO), bajo la forma de persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado) y vinculándose al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de “promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país” (art. 186).

Dicho Instituto se inserta en un marco declarativo/programático netamente favorable para estas formas de organización (Guerra y Reyes, 2014). En efecto, la ley determina (art. 185): “El Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general, facilitará el acceso a fuentes de financiamiento públicas y privadas y brindará el apoyo de sus diferentes Ministerios y áreas en todo programa que sea compatible con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo”

Entre los objetivos del INACOO debemos destacar que el Art 187 establece el impulso de estudios de “otras formas de la economía social y solidaria” a los efectos de “realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción”. Este articulado es de fundamental importancia por dos razones: a) es la primera vez que un texto legal en Uruguay utiliza la voz economía social y solidaria; b) abre las puertas para una legislación específica en la materia.



Es así que en 2014, el INACOOOP inicia una serie de contactos entre expertos y organizaciones sociales para avanzar en la redacción de un proyecto de ley de economía social y solidaria. En febrero de 2015, el Consejo Consultivo de INACOOOP recibe un primer borrador de proyecto de ley que define a la economía solidaria como un “sistema socioeconómico, cultural y ambiental, conformado por el conjunto de organizaciones y redes que desarrollan fines colectivos o sociales, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas, cooperativas y de ayuda mutua, la participación democrática en la toma de decisiones, la autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del bien común sobre el capital, la equidad social y de género, el respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y el desarrollo local, con el objetivo de satisfacer las necesidades de sus integrantes o de la comunidad en procura del desarrollo humano y la democratización de la economía a partir de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiamiento y consumo justo y responsable” (INACOOOP, 2015). El texto incluye además un capítulo sobre los principios orientadores, otro capítulo sobre las entidades del sector, un cuarto capítulo sobre políticas de fomento, un quinto capítulo sobre la organización y un capítulo final sobre el registro de las entidades. En la reunión del Consejo Consultivo que analizó el proyecto, hubo voces que mayoritariamente afirmaban la necesidad de continuar con el proyecto aunque también hubo expresiones de algunos delegados del cooperativismo con dudas acerca de la pertinencia de legislar sobre un sector sobre el cuál no se tiene aún una comprensión cabal. También se registraron dudas sobre la capacidad que podría tener INACOOOP, dadas sus restricciones presupuestales y organizacionales, para llevar adelante semejante tarea política.

Más allá de estas puntualizaciones, parece claro que Uruguay avanza hacia un modelo moderno de política pública, donde se legisla sobre economía social y solidaria reconociendo la existencia de múltiples actores y organizaciones que encarnan los valores de la solidaridad económica. Esta tendencia queda manifiesta en otro de los principales hitos legislativos: la ley FONDES.

En efecto, calificada por el ex Presidente Mujica como “la más hermosa de las utopías”, la autogestión fue concebida durante su mandato (2010 – 2015) como una forma empresarial donde los trabajadores “sin explotar a nadie” asumen “el fruto y el riesgo” de la actividad, en obvia contra referencia a la empresa capitalista, esto



es, aquella empresa donde “los trabajadores trabajan para otros” y por lo tanto hay “explotación del hombre contra el hombre” (Mujica, en Guerra 2013: 9-16).

Con el propósito de apalancar esta utopía, el Poder Ejecutivo crea el Fondo para el Desarrollo (FONDES) mediante el Decreto 341/011 del 23 de Setiembre de 2011. En este documento fundacional se señala como propósito del FONDES la promoción de sectores estratégicos “con especial atención a proyectos de autogestión donde se conjuguen la propiedad del capital, la gestión empresarial y el trabajo” (Uruguay, 2011: 1). El Art. 1, expresa que en particular, le resultará de interés al Poder Ejecutivo aquellos vinculados a sectores estratégicos y a modelos de autogestión. El Art. 3 define más concretamente la prioridad en este tipo de proyectos: “se priorizará el apoyo a emprendimientos económicos con participación de sus trabajadores en la dirección y en el capital de las empresas, en particular en los casos de autogestión...” (Uruguay, 2011: 2). El FONDES en este caso se nutriría con hasta el 30% de las utilidades del Banco República.

En sus primeros años de funcionamiento, el Fondo apoyó 28 proyectos autogestionados, beneficiando a algo más de 2.000 trabajadores, por un monto total de 70 millones de dólares².

La necesidad de darle una mayor institucionalidad al FONDES lleva a que el Poder Ejecutivo (en acuerdo con la bancada parlamentaria y varias organizaciones sociales, autogestionarias y el PIT CNT), eleve al Parlamento, en el actual período de gobierno, un proyecto de Ley en la materia³. Este proyecto de ley en su Art. 12 crea un sub-fondo que administrará INACOOOP dirigido a “las distintas formas de la economía social y solidaria” (Poder Ejecutivo, 2015). De esta manera, un segundo texto legal reconoce a la ESS y le destina un importante instrumento financiero como es el FONDES.

Todos estos avances se han generado en el marco de un gobierno cuya fuerza política viene definiendo estas materias desde hace relativamente poco tiempo. El primer antecedente es un texto programático del Frente Amplio en materia de economía solidaria, expuesto en el Programa de Gobierno de

² Dos de esos proyectos aprobados no mostraron viabilidad y fueron utilizados por la oposición para mostrar la supuesta ineficacia de la autogestión obrera y el supuesto error de haber creado un instrumento financiero para el sector.

³ El 19 de Junio de 2015 el proyecto es aprobado por la Cámara de Representantes.



Montevideo elaborado en 2009, a través de un capítulo referido a la promoción de la economía solidaria en la capital del país. A nivel nacional, este tema es incorporado en el Programa de Gobierno Nacional 2015 – 2020, elaborado en 2014, donde se incluyó un capítulo que refiere a las “políticas transversales para la economía social y solidaria” y donde se defiende la idea de fortalecer la institucionalidad del FONDES y las políticas dirigidas a la autogestión.

Conclusiones

La economía social y solidaria en Uruguay tiene profundas raíces históricas que se remontan a mediados del S. XIX. Aunque representa un sector heterogéneo, incluso con experiencias que con el paso del tiempo han ido perdiendo su talante alternativo, las empresas y organizaciones de ella se caracterizan por perseguir una utilidad social, por utilizar mecanismos de gestión democráticos en el marco de una serie de principios, promoviendo la participación y actuando en un plano territorial y local específico. En los últimos años la irrupción de nuevos actores en todo el mundo ha obligado a los Estados a poner su mirada en este fenómeno socioeconómico. Surgen de esta manera una nueva oleada de políticas públicas y legislaciones que supera la clásica intervención cooperativista que caracterizó a nuestros países sobre todo en mediados del S. XX. Uruguay no ha sido la excepción a este fenómeno. A la entrada del milenio comienzan las políticas de promoción a nivel local y luego a nivel nacional. Mientras que la Ley 18407 incorpora por primera vez la voz “economía social y solidaria” en el vocabulario jurídico, el proyecto de ley del FONDES⁴ crea un Fondo administrado por INACOOOP con el propósito de financiar y promover las diferentes formas de la ESS con especial acento en aquellas autogestionarias.

A nuestra manera de ver, tanto las políticas activas como los instrumentos legislativos que tienen como propósito promover este sector de la economía, están contribuyendo no solo a generar instrumentos microeconómicos específicos, sino fundamentalmente a fortalecer una tercera vía entre la mirada puramente mercantilista y aquella puramente estatista que caracterizaron el debate polarizado en los tiempos de la guerra fría. De esta manera, el principal aporte que puede

⁴ Ya aprobado por Cámara de Representantes y pronto para ser aprobado por la Cámara de Senadores al momento de escribirse este artículo.



realizar el movimiento de la economía solidaria a las políticas generadas en los últimos años, es contribuir a democratizar la economía y dotarla de mayores niveles de justicia, en el marco de una nueva conceptualización del desarrollo que ponga sus acentos en las dimensiones sociales y ambientales.

Fuentes Bibliográficas

Cudecoop (2012) 3er Encuentro Nacional de Cooperativas. Documentos y Exposiciones (en línea) documentos virtuales (consultado 06/05/2013) en <http://www.cudecoop.coop/publicacion3.html>

Guerra, Pablo (1997): Crisis y empresas alternativas en Uruguay. El caso de las cooperativas de producción como emergentes de un sector solidario de la economía, Montevideo, FCS, Serie Investigaciones N. 18.

Guerra, Pablo (2013). "Autogestión empresarial en Uruguay. El caso del FONDES". Documentos de Trabajo N. 1, Facultad de Derecho – Universidad de la República, Montevideo.

Guerra, P. y Reyes, S. (2014) Economía Solidaria, Cooperativismo y Relaciones Laborales, Montevideo, FCU.

INACOOOP (2015). "Propuesta ante proyecto de Ley ESS", Montevideo, paper presentado al Consejo Consultivo de INACOOOP.

Montes, Gerardo (2009) La administración cooperativa, Montevideo, FCU.

OPP (2010): II Censo Nacional de Cooperativas y SFR, Montevideo, Presidencia de la República.

Poder Ejecutivo (2015) "Proyecto Ley Fondes", Montevideo, Junio 2015.

Sierra, Yamandú (1996): "Orígenes y primeras experiencias cooperativas en el Uruguay", en "Apertura Económica...la respuesta cooperativa", Montevideo, Cudecoop.

Terra, Juan Pablo (1986) Proceso y significado del cooperativismo uruguayo, Montevideo, Arca – Banda Oriental.

Uruguay (2008) Ley 18407 (en línea) Poder Legislativo (consultado 7/5/2013) en <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18407&Anchor=>

Uruguay (2011) Decreto 341/011, Montevideo, Ministerio de Economía y Finanzas.