



CUDE COOP

Confederación Uruguaya de
Entidades Cooperativas

PROPUESTA PROGRAMÁTICA DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO URUGUAYO

Setiembre de 2004

18 de Julio 948 – Of. 602 – Montevideo – Uruguay
Tels. 902 53 39 – 902 93 55 – Fax: (+) 902 13 30
E-mail: cudecoop@cudecoop.coop – Sitio web: www.cudecoop.coop

PROPUESTA PROGRAMÁTICA DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO URUGUAYO

1. Presentación

La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), en su carácter de representante y portavoz del movimiento cooperativo uruguayo organizado, ha trabajado, desde su propia creación, en la generación de propuestas para favorecer el desarrollo del cooperativismo en nuestro país, con el propósito último de optimizar su aporte a la atención eficiente de necesidades básicas para una proporción importante de los uruguayos.

Desde el retorno a la democracia en el año 1985, en oportunidad de cada elección nacional, las cooperativas uruguayas han elaborado documentos programáticos dirigidos a llamar la atención de los diferentes sectores políticos sobre los cambios necesarios para generar un ambiente más propicio para su desarrollo. Tradicionalmente, estos documentos recogen propuestas tanto sobre aspectos generales que atañen a la totalidad del movimiento cooperativo nacional, como sobre cuestiones particulares referidas a cada uno de los sectores que lo componen.

Frente a una nueva instancia electoral, el movimiento cooperativo uruguayo presenta a continuación su Propuesta Programática 2004, con la seguridad de que las medidas aquí sugeridas contribuirán a fortalecer y potenciar una herramienta que lleva más de un siglo aportando a mejorar las condiciones de vida de cientos de miles de uruguayos.

2. El movimiento cooperativo uruguayo...

... una expresión genuina de pluralismo

Uno de los elementos distintivos del movimiento cooperativo uruguayo dentro del elenco de actores sociales y económicos del país, es el ejercicio real del pluralismo y el respeto a la diversidad de opiniones, como prácticas inherentes a la propia esencia del cooperativismo. Hoy, el movimiento cooperativo nacional está compuesto por organizaciones del más variado origen e integración. En su seno conviven y trabajan juntas, cooperativas de inspiración socialcristiana, las de raíz liberal, socialista o libertaria; aquellas que surgieron a impulso de la Alianza para el Progreso, así como las promovidas por sindicatos a partir del cierre de empresas quebradas o en crisis.

A diferencia de lo ocurrido en otros países del continente, el cooperativismo uruguayo no se ha desarrollado exclusivamente a partir de la protección de políticas estatales y, como movimiento, siempre ha guardado total independencia de los partidos políticos. En las cooperativas de base y en las organizaciones de integración sectorial trabajan codo a codo por la defensa y la promoción de la herramienta cooperativa, dirigentes de las más diferentes extracciones políticas y sociales. La convicción compartida de que el cooperativismo tiene un papel importante para jugar en la construcción del futuro de los uruguayos, ha cimentado una actitud de apertura y de búsqueda permanente de diálogo con todos los actores políticos y de la sociedad civil de nuestro país.

... un fenómeno que atraviesa a la sociedad uruguaya toda

En nuestro país existen más de 1.200 cooperativas activas, totalizando unos 840.000 asociados individuales. Esta es sólo una cifra indicativa de la cantidad de cooperativistas activos en nuestro país, ya que por un lado muchos uruguayos son socios simultáneamente de más de una cooperativa pero, por otro, existen modalidades como vivienda y consumo, en las que todo el núcleo familiar participa de la actividad y recibe beneficios de la cooperativa aunque sólo uno de ellos la integre formalmente como socio. En todo caso, la cantidad de personas vinculadas a cooperativas es un indicador elocuente de la enorme difusión del fenómeno en nuestro país.

El espectro de actividades a las que se dedican las cooperativas uruguayas es riquísimo y muy heterogéneo, abarcando desde pequeñas cooperativas de artesanas del interior del país, hasta grandes centrales de comercialización, responsables de la colocación de una buena parte de la producción en muchos de los principales rubros de explotación agropecuaria del país.

Las cooperativas están presentes en casi todas las actividades económicas y sociales relevantes para el país: la producción agropecuaria en la mayor parte de los rubros explotados a nivel nacional, la intermediación financiera, los seguros, los fondos de ahorro previsional, la construcción de viviendas sociales, la educación, la salud, la cultura, el abastecimiento de bienes de consumo básico, el transporte público de pasajeros, la informática, otros tipos de servicios personales y a las empresas, la radiodifusión, la artesanía, la agroindustria y la industria textil, gráfica, metalúrgica y alimenticia, entre otras.

... un movimiento de cobertura nacional

Las cooperativas están presentes en todo el país, con una red de organizaciones cuya área de influencia alcanza los más recónditos rincones del territorio nacional. De acuerdo a un relevamiento realizado en el año 2003, existían cooperativas activas en 133 localidades del país, conformando una red geográfica cuya cobertura sólo es comparable a la de algunas reparticiones públicas. En muchos pueblos pequeños "la cooperativa" constituye naturalmente el referente imprescindible para todas las iniciativas comunitarias locales.

... con un gran potencial de desarrollo en áreas clave para la sociedad uruguaya

El movimiento cooperativo forma parte del denominado sector de la "economía social". A nivel mundial, se ha ido generando una conciencia creciente sobre la importancia de este tipo de organizaciones, a partir del reconocimiento de sus peculiaridades y de su perfil apropiado para prestar, de modo eficiente, servicios de contenido social.

Por su propia definición, la finalidad de las cooperativas no es únicamente la de generar beneficios económicos a distribuir, sino la atención de necesidades de sus asociados a través de una gestión económica eficiente y competitiva. Este rasgo, las convierte en entidades especialmente idóneas para actuar en aquellas áreas sociales que no resulten atractivas para capitales privados que busquen primordialmente un retorno económico y en las que el Estado puede resultar un gestor oneroso o ineficiente.

El cooperativismo hace una contribución importante en materia de generación de empleo, la que podría ser más significativa si se eliminaran ciertas limitantes legales y administrativas, y si se creara un marco propicio para la aplicación de experiencias extranjeras innovadoras y exitosas en esta materia (sociedades anónimas laborales, cooperativas de autoempleo, de servicios múltiples, sociales, bolsas de trabajo, entre otras).

... un movimiento integrado

El cooperativismo uruguayo ha alcanzado un altísimo nivel de integración, rasgo que lo ha convertido en modelo de inspiración para muchas organizaciones del continente. Se ha optado por un modelo de integración amplio y abierto, que ha tenido su punto culminante en la creación de CUDECOOP, entidad que representa directamente a una elevada proporción del cooperativismo real del país.

Luego de más de una década de actuación, CUDECOOP no sólo se ha consolidado como portavoz de las cooperativas uruguayas a nivel nacional e internacional, sino que ha comenzado a tener un papel activo en la promoción del cooperativismo en el país, buscando generar las condiciones para su desarrollo e impulsando nuevas iniciativas de articulación y colaboración empresarial dentro del propio sector.

3. Más de un siglo aportando a la construcción de un país más justo

Con más de cien años de vida, el cooperativismo uruguayo se ha caracterizado por tener un desarrollo sostenido y creciente, lo que se fundamenta básicamente en su capacidad de alcanzar logros que repercuten directamente en una mejora de la calidad de vida de la gente.

Las **cooperativas agropecuarias y sociedades de fomento rural** agrupan más de 20.000 productores rurales. Desempeñan un rol fundamental apoyándolos en el abastecimiento de insumos, el financiamiento, la transferencia de tecnología, la planificación, la gestión y la comercialización de sus producciones. A través de las Centrales Cooperativas -y de nuevos modelos de integración entre cooperativas de reciente gestación-, el sector mantiene una participación muy importante en algunos de los principales rubros productivos del país. Así, las cooperativas uruguayas industrializan y comercializan más del 90% de la producción de leche y derivados. Comercializan en el exterior, más del 12% de la zafra lanera y manejan alrededor del 30% de la producción de cultivos de invierno y de verano. Disponen de la red más importante de almacenaje de granos con plantas de silos en todo el litoral desde Salto a Colonia. Las cooperativas son importantes exportadores de girasol y soja, siendo referentes en el mercado a la hora de fijar precios en estos rubros. Son responsables por la comercialización de cerca del 40% de la miel y de la exportación de casi un 10% de la misma.

Por su parte, **las cooperativas de ahorro y crédito** son las únicas organizaciones privadas de capitales 100% nacionales que actúan en el sistema bancario y de intermediación financiera. Hoy en día, la primera red privada de servicios financieros del país es una empresa cooperativa y el sector en su conjunto brinda servicios a más de medio millón de asociados. La mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito han salido fortalecidas de la grave crisis financiera de 2002 demostrando la solidez de sus situaciones patrimoniales y la ventaja comparativa que representa el manejo transparente y honesto de los ahorros de los uruguayos. A través de las cooperativas de ahorro y crédito se canaliza una porción muy importante de los fondos de origen internacional dirigidos a la concesión de créditos de desarrollo, cuyos beneficiarios son titulares de las pequeñas y medianas empresas de todo el país, lo que se ha conseguido porque constituyen la red con mayor penetración social y geográfica.

Las **cooperativas de consumo** facilitan el acceso financiado a bienes y servicios para más de 150.000 familias uruguayas. Las empresas del sector han evolucionado desde pequeñas entidades creadas en las primeras décadas del siglo pasado para dedicarse básicamente a la compra conjunta de alimentos, hasta su actual realidad de empresas cuya función distributiva comprende la más amplia gama de rubros, lo que se complementa con diversos servicios sociales a sus afiliados, como bibliotecas, servicios médicos y odontológicos, consultorios jurídicos, servicios fúnebres, seguros y turismo social.

El **cooperativismo de vivienda** uruguayo es tomado como modelo a imitar por gobiernos, municipios y movimientos cooperativos del exterior del país. En un país con un déficit habitacional estimado en unas 100.000 viviendas y con un crecimiento constante de los cinturones de marginalidad en las principales ciudades, las cooperativas han demostrado ser una solución viable para los sectores de más bajos ingresos.

Para buena parte de la población, no comprendida en las soluciones ofrecidas por el gobierno, la opción cooperativa representa la única alternativa para acceder a una vivienda digna. Las cooperativas de vivienda uruguayas han desarrollado modelos constructivos y de gestión que reducen notoriamente los costos de construcción. Las casi 20.000 viviendas edificadas por el sistema ponen en evidencia un hecho indesmentible: el cooperativismo de vivienda brinda soluciones habitacionales más baratas y de mucho mejor calidad que cualquier otro sistema, público o privado, de construcción de vivienda social.

En lo que refiere a las **cooperativas de trabajo**, existen más de 400 que reúnen a unas 12.000 personas y actúan en los más diversos rubros de producción y servicios. En un momento como el actual, en el que la desocupación es uno de los temas centrales de la agenda nacional, no es menor el tipo de aporte que estas cooperativas pueden realizar para la recuperación y el mantenimiento de puestos de trabajo en riesgo. Un claro ejemplo de lo mucho que las cooperativas de trabajo tienen para aportar al país es la multiplicidad de experiencias recientes en las que los trabajadores asumieron el control de empresas quebradas en forma autogestionaria.

Las **cooperativas médicas y odontológicas** proveen servicios de salud a más de medio millón de uruguayos, con una red de centros asistenciales presente en los 19 departamentos y con áreas de cobertura que abarcan a prácticamente todos los rincones del país.

Por otro lado, en los últimos años el movimiento cooperativo ha dejado demostrado su dinamismo y su capacidad de respuesta y de iniciativa incursionando en nuevos sectores de actividad como los seguros, los fondos de ahorro previsional y los fondos de garantía.

En su conjunto, las cooperativas uruguayas dan empleo directo o indirecto a más de 40.000 compatriotas y son responsables de una cifra que oscila entre un 5 y un 7% de las exportaciones del país.

Pero el aporte del movimiento cooperativo a la sociedad uruguaya no solo se reduce a la atención de necesidades básicas de miles de familias. Las cooperativas son auténticas escuelas de democracia y participación y tienen un papel insustituible en los procesos de promoción social y de desarrollo local. La necesidad permanente de análisis y decisión colectiva, no sólo desarrolla una conciencia crítica sobre la realidad en la que se inserta la cooperativa, sino que además activa mecanismos de solidaridad social, promoviendo la participación responsable y madura, y dando un profundo significado a los procesos más generales de toma de decisiones democráticas.

4. El reconocimiento de los organismos internacionales

Algunos organismos internacionales y muchos gobiernos nacionales han comenzado a reconocer expresamente la importancia de la promoción de las organizaciones de la economía social y de las cooperativas en particular.

La ONU mostró este reconocimiento al declarar en 1995, que el Día Internacional de las Cooperativas debía ser celebrado cada año por los gobiernos en colaboración con sus movimientos cooperativos nacionales. En 1996 al celebrarse el año para la Erradicación de la Pobreza, la ONU atrajo una vez más la atención de los gobiernos sobre la considerable contribución de las cooperativas en la reducción de la pobreza y en el fomento del desarrollo humano.

La Cumbre Internacional del Trabajo del año 2001, abordó centralmente el tema del cooperativismo demandando de los Estados su promoción, asistencia y fomento, con gestos concretos de apoyos económicos, financieros, educativos y técnicos.

En junio de 2002, la Organización Internacional del Trabajo, aprobó su Recomendación N° 193 por la cual se explicita la necesidad de un apoyo universal al sector de la economía social y el cooperativismo, para dar respuesta a los problemas actuales.

En su texto recomienda a los Estados “expandir un sector social distintivo de la economía, viable y dinámico, que comprenda a las cooperativas y responda a las necesidades sociales y económicas de la comunidad”. Plantea además el reconocimiento del rol del cooperativismo como generador de equilibrios, de puestos de trabajo, de democratización de la economía y de la sociedad. Propone a su vez, otorgarle un tratamiento diferenciado, al reconocerle una naturaleza específica.

El movimiento cooperativo regional ha recibido también un fuerte impulso a través de la declaración conjunta emitida por los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur, en el marco de la 24° Reunión del Consejo del Mercado Común. La misma señala “la necesidad de dar impulso al movimiento cooperativo en el Mercosur reconociendo en dicha actividad una importante herramienta para el desarrollo”. A su vez, insta “a la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur a seguir avanzando en sus discusiones, en el entendido de que el cooperativismo es un importante agente de desarrollo regional, integración económica, inclusión y cohesión social”.

5. El cooperativismo en la coyuntura

Nuestro país ha sufrido la peor crisis de los últimos cien años. Este grave acontecimiento histórico ha tenido repercusiones negativas en varias dimensiones: financiera, comercial, social y política.

La crisis ha puesto al desnudo la caída de un modelo económico y la falta de planes alternativos de país. En amplios sectores se ha generalizado la opinión de que más allá de lo coyuntural de la crisis, han quedado en tela de juicio las propias estructuras sobre las que se asentó el paradigma de desarrollo que promovieron los gobiernos de las últimas décadas. Lo especial de la situación es que no sólo el Estado está cuestionado. Los partidos políticos, las gremiales sindicales, la clase empresarial y las organizaciones sociales deben adecuar sus estructuras, estrategias y políticas para responder a las exigencias de la situación actual y de cara al Uruguay que se viene.

En este panorama se oye cada vez más fuerte el reclamo de la ciudadanía de reales transformaciones para abandonar un modelo que ha fracasado en solucionar los problemas más sentidos por la gente: el desempleo, la pobreza, las carencias en materia de salud, educación y vivienda. Pero al mismo tiempo, ha aparecido en escena un nuevo fenómeno: la concientización creciente de los ciudadanos sobre la necesidad de asumir un rol de mayor participación como medio para garantizar la transparencia en la gestión pública y así contribuir a la profundización de la democracia.

El cooperativismo ha soportado dignamente la crisis. Para ello fue necesario adoptar medidas de ajuste y racionalización, sacrificios compartidos, nuevas medidas de posicionamiento y solidaridad intercooperativa. La capacidad de superar una situación como la vivida en los años pasados se fundamenta en que las auténticas cooperativas son organizaciones de la gente y administradas por la gente, con valores y principios que a la hora de supervivencias constituyen un soporte inquebrantable. Se construyen a partir de capitales nacionales aplicados a un modelo que, desde hace más de un siglo, sólo apuesta al desarrollo del país y al servicio de vastos sectores de la población. A esta fortaleza se suma el sentido de pertenencia de su masa social y la imagen del cooperativismo instalada en las mayorías populares como foco de solidaridad y cohesión social.

La razón de ser de las cooperativas es la atención de las necesidades de sus asociados y el servicio a las comunidades en las que están insertas. Por ello, no es extraño que hayan aparecido y se hayan multiplicado en aquellos momentos y lugares en los que existían personas con necesidades insatisfechas.

En un momento difícil como el que hoy atraviesa nuestro país, el cooperativismo tiene mucho para aportar. Su potencial ha quedado demostrado por su trayectoria centenaria. Pero la contribución de las cooperativas a la mejora de la calidad de vida de los uruguayos podría ser todavía mayor, si se introdujeran cambios en el marco en el que desarrollan su actividad. Lo que se presenta a continuación son las propuestas que el

movimiento cooperativo organizado realiza a la sociedad uruguaya toda, con el propósito de seguir creciendo como herramienta para la construcción de un país más justo y más solidario.

6. Propuesta programática del movimiento cooperativo uruguayo

6.1. Propuestas generales

6.1.1. Definición de una Política de Estado para el cooperativismo

A diferencia de lo ocurrido en otros países del continente, el cooperativismo uruguayo no se ha desarrollado exclusivamente a partir de la protección de políticas estatales, y como movimiento, siempre ha guardado total independencia de los gobiernos y de los partidos políticos. Esta realidad histórica es producto de la celosa aplicación del 4º Principio Cooperativo -que proclama expresamente la autonomía e independencia de las cooperativas respecto a los gobiernos y a otros agentes externos- y es uno de los fundamentos del nivel de desarrollo alcanzado por el cooperativismo en nuestro país.

En el último siglo las actitudes de los gobiernos nacionales respecto al cooperativismo han oscilado desde la promoción y el apoyo activo al crecimiento de algunos de sus sectores, hasta la indiferencia o el ataque directo, generalmente originados en el desconocimiento de sus peculiaridades como fenómeno económico y social.

En los últimos años importantes dirigentes de prácticamente todos los sectores políticos nacionales han expresado públicamente su apoyo al cooperativismo a partir de un reconocimiento de su rol histórico y potencial en la vida del país. Sin embargo, este consenso generalizado no se ha expresado en la adopción de una Política de Estado para su promoción que otorgue un marco de estabilidad para su desarrollo, trascendiendo las coyunturas políticas y electorales.

Sería deseable que las fuerzas políticas nacionales pudieran establecer este tipo de acuerdos de largo plazo para otros tantos aspectos vinculados a la generación de un proyecto de desarrollo sostenible para nuestro país. Pero en el caso del cooperativismo, la ausencia total de una Política de Estado opera como una limitante muy significativa, en la medida que deja lugar a que aspectos claves para su desarrollo se vean afectados frecuentemente por decisiones de funcionarios de rango medio con un conocimiento escaso o nulo de sus particularidades.

El establecimiento de un acuerdo de este tipo no pondría en riesgo el mantenimiento de la condición de independencia del movimiento, sino que por el contrario se constituiría en una piedra fundamental sobre la que proyectarse al futuro, con prescindencia de los cambios en la conducción política nacional implícitos en el propio funcionamiento de un régimen democrático.

Recientemente, algunos países (Brasil, Paraguay, Colombia y España, entre otros) han optado por consagrar la necesidad de la promoción del cooperativismo y de la economía social, en normas de rango constitucional. Esta podría ser una posibilidad interesante a tomar en cuenta en la próxima oportunidad en que se pongan a consideración del pueblo uruguayo revisiones al texto constitucional.

6.1.2. Aprobación de una Ley General de Cooperativas

La legislación vigente en nuestro país en materia de cooperativas es dispersa, inarmónica, carente de sistematización y presenta complejidades de interpretación, así como anacronismos que limitan notoriamente sus posibilidades de crecimiento y expansión.

Para cada una de las modalidades cooperativas se estableció un marco legal propio, aprobado en la época de su nacimiento o consolidación. De este modo, en los años 40 se sancionaron las primeras leyes de

cooperativas agropecuarias, de producción y consumo. Desde fines de la década del 60 se legisló sobre las cooperativas de ahorro y crédito y vivienda. En épocas más recientes se aprobaron disposiciones específicas para las cooperativas de salud, de intermediación financiera y de garantía recíproca y se modernizó el cuerpo legal vigente para las cooperativas agrarias y agroindustriales.

Esta secuencia de normas, concebidas en momentos históricos muy diferentes, convirtió a la legislación cooperativa nacional en una suma de disposiciones inconexas, inspiradas en diversas concepciones filosóficas sobre la naturaleza, el rol y el potencial de desarrollo del fenómeno cooperativo en nuestro país.

La diversidad de concepciones se expresa hasta en la propia calificación jurídica de las cooperativas, que en algunas normas son asimiladas a las sociedades comerciales, mientras que en otras son distinguidas claramente, llegándose a reconocer la especificidad del denominado “acto cooperativo”.

El pasado 15 de julio de 2004, en el marco de los festejos del Día Mundial de la Cooperación, CUDECOOP presentó a los legisladores y la opinión pública nacional un Proyecto de Ley General de Cooperativas. La propuesta cuenta con un consenso generalizado dentro del movimiento cooperativo nacional y se elaboró a partir de un trabajo de varios años que contó con la participación y el aporte de técnicos y dirigentes de todas las organizaciones de representación del cooperativismo nacional.

Con el proyecto propuesto se pretende generar una norma que establezca principios generales y contribuya a armonizar y dar coherencia a la compleja legislación vigente. Al mismo tiempo, se propone un conjunto de soluciones puntuales a las principales dificultades y vacíos legales existentes, a la vez que se introducen algunos elementos novedosos que han sido recogidos en las últimas normas de este tipo incluidas en la legislación comparada.

Algunos de los aportes más relevantes del proyecto de Ley General son:

- la adopción de la definición de cooperativa y de los principios y valores cooperativos reconocidos por la Alianza Cooperativa Internacional
- la asunción de la existencia de unos actos jurídicos, un régimen y un derecho propios, como una reafirmación de la identidad común y como un medio de despejar incertidumbres a quienes deben aplicar el derecho
- la opción por un modelo legal que fija un marco, pero que traslada a la autorregulación, a través de los estatutos y los reglamentos, la mayor parte de los componentes organizativos de manera que los cooperativistas puedan adaptarlos con flexibilidad a su realidad y sus objetivos
- el reconocimiento de las modalidades actuales como construcciones históricas articuladas a partir de las necesidades de la gente, pero a la vez la apertura a la conformación de nuevos tipos de cooperativas y sectores de cooperativas que atiendan las necesidades emergentes, producto de una sociedad que se ha transformado en los últimos 30 años
- la incorporación de novedosos instrumentos de capitalización como las participaciones especiales y las acciones con interés, que permiten la integración de capital en las cooperativas, sin que la masa de socios pierda el control y el gobierno de la entidad
- la introducción de cambios en lo relativo a la organización y la administración, buscando dar agilidad a los procesos de toma de decisiones y propiciando la adopción de modelos de gestión modernos
- la creación de un Consejo Superior de Cooperativismo, de carácter paritario y con funciones bien delimitadas, que constituirá un avance relevante en el relacionamiento con el Estado, al institucionalizar un canal permanente de diálogo desde el que pueda además facilitarse la promoción y el desarrollo del cooperativismo

6.1.3. Apoyo estatal para un Programa de Desarrollo del Movimiento Cooperativo Uruguayo

Además de los factores externos que no favorecen el desarrollo del movimiento cooperativo en nuestro país, existen algunos aspectos a mejorar que tienen que ver con transformaciones a operar en las modalidades de gestión o las actitudes de las propias organizaciones cooperativas. Estas limitantes no tienen que ver con restricciones o “techos” del modelo, sino que en general se relacionan con dificultades para actualizar una concepción histórica tradicional del cooperativismo que la realidad ha forzado a revisar.

Desde CUDECOOP y las organizaciones de integración sectorial del movimiento se han impulsado numerosas acciones dirigidas a superar este tipo de carencias internas. No obstante, este tipo de esfuerzos serían mucho más eficientes si se encararan en el marco de un programa de desarrollo general, que pusiera herramientas de apoyo a disposición de la totalidad de las organizaciones del movimiento.

Debería estructurarse un Programa de Desarrollo integral al estilo de los que en nuestro país se han puesto en marcha para la promoción de otros sectores económicos y sociales, que debería comprender, entre otros componentes: capacitación, asistencia técnica y asesoramiento especializado en materia de gestión económica y asociativa, apoyo a la generación de nuevas herramientas de comercialización, apoyo para la gestación de emprendimientos de integración o articulación económica entre cooperativas del país y de la región, un trabajo conjunto sobre el tema de la imagen y la identidad cooperativas y el apoyo inicial para mejorar las condiciones de viabilidad de nuevos emprendimientos asociativos.

Como en otros casos similares, un Programa de Desarrollo de estas características debería financiarse con fondos de la cooperación internacional y/o de los organismos multilaterales de financiamiento, por lo que el respaldo expreso del Estado uruguayo sería decisivo para la identificación de oportunidades viables y las gestiones necesarias para su concreción.

6.1.4 Establecimiento de espacios de articulación entre las organizaciones sociales y el gobierno

En el plano internacional, existe una conciencia creciente sobre la importancia del papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil y sobre la necesidad de encontrar mecanismos eficientes de articulación entre éstas y las autoridades públicas, tanto a nivel nacional como local.

Diversos organismos internacionales, así como analistas y actores políticos de todos los partidos en nuestro país, han señalado reiteradamente que una coordinación de este tipo tendría un efecto favorable en el propio funcionamiento democrático, permitiendo una mejor comprensión de la sociedad toda sobre los “problemas del gobierno” y de éste sobre las necesidades reales de la gente. Se ha destacado además que colaboraría con un procesamiento adecuado de las expectativas de la población, la administración eficiente de recursos siempre escasos, el monitoreo imparcial y la ejecución transparente de las políticas sociales.

Esto sería deseable como un mecanismo de profundización de la democracia en cualquier tipo de sociedad. Pero en realidades como la de nuestro país, donde la expansión de fenómenos como la pobreza y la exclusión social reclaman la implementación urgente de políticas sociales y de estrategias de generación de empleo digno, una articulación eficiente de los esfuerzos desarrollados por los actores públicos y privados parece una necesidad impostergable.

Desde prácticamente todas las tendencias políticas se habla de la necesaria reformulación del Estado, lo que representa una oportunidad para instrumentar mecanismos que permitan superar la actual falta de coordinación que muchas veces se traduce en duplicación de esfuerzos, superposiciones e ineficiencias.

El Movimiento Cooperativo, representado por CUDECOOP, por su trayectoria, desarrollo empresarial y social, es un calificado actor en el elenco de organizaciones de la sociedad civil. En la ejecución de nuestra

actividad normal y en el cumplimiento de los programas y proyectos, hemos procesado fuertes vínculos con un amplio espectro de organizaciones sociales. Con ellas hemos constatado la necesidad de aportar al nuevo gobierno un apoyo en las condiciones referidas anteriormente. En esa línea estratégica estamos procesando la forma de estructurar los mecanismos más idóneos, siempre manteniendo una clara autonomía frente al Estado e independencia plena de todos los partidos políticos.

6.2. Propuestas particulares

6.2.1. Acciones contra las pseudo cooperativas

Desde hace un tiempo se ha dado un fenómeno de apropiación de la buena imagen del cooperativismo por parte de personas y organizaciones totalmente ajenas a su espíritu y principios en las modalidades de trabajo asociado, vivienda y principalmente en ahorro y crédito.

En el caso de vivienda, empresas particulares han creado falsas cooperativas y se han constituido como Institutos de Asistencia Técnica para gestionar y obtener el financiamiento público, perjudicando a gran cantidad de familias que han terminado pagando un alto costo por viviendas de baja calidad. Este hecho ha sido denunciado reiteradamente por nuestras federaciones del ramo y actualmente es objeto de análisis una reglamentación por el MVOTMA.

En la modalidad de ahorro y crédito, donde este fenómeno se ha dado con gran fuerza y repercusión pública, CUDECOOP, las cámaras de ahorro y crédito y las Federaciones de la rama, han ido librando acciones para enfrentar esta verdadera estafa a la buena fe del público en general. Este problema se origina por las serias carencias de la legislación vigente en materia de cooperativas y la escasez de recursos para el ejercicio adecuado del contralor.

Por esta circunstancia y como una acción acordada con la Auditoría Interna de la Nación (AIN), se culminó la elaboración de un anteproyecto de ley enviado al Sr. Director de la OPP el 9 de julio de 2002. Como lo explica la nota de remisión de dicho anteproyecto, el texto recogió las experiencias acumuladas por el organismo de contralor "así como gran parte de las propuestas, sugerencias y conclusiones resultantes del trabajo conjunto con representantes del Movimiento Cooperativo Nacional, particularmente CUDECOOP"

Por lo dicho, CUDECOOP sigue solicitando la urgente consideración y promulgación del Anteproyecto elaborado por la AIN para erradicar la proliferación de estas falsas cooperativas que perjudican nuestra imagen y, lo que es más importante, engañan a la gente, generalmente de bajos recursos.

Este ha sido, entre otros, el motivo por el cual CUDECOOP ha presentado al Parlamento su Proyecto de Ley General de Cooperativas. En el mismo, el capítulo de cooperativas de Ahorro y Crédito coincide fuertemente con la propuesta que en su momento presentó la AIN al MEF y que nunca se remitió al Parlamento.

6.2.2. Recuperación de empresas fallidas: legislación y promoción

La nueva ley de cooperativas de trabajo asociado, obtenida por un largo proceso de incidencia por parte de FCPU y CUDECOOP y luego de levantar las observaciones del Poder Ejecutivo, finalmente fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General el día 13 de julio de 2004.

En su art. 6, la ley 17.794 avanza en relación a la situación jurídica anterior sobre la problemática de las empresas recuperadas y la utilización de la herramienta cooperativa como salida para el mantenimiento de fuentes de trabajo dignas.

Sin embargo este fenómeno creciente, que es la principal preocupación de la FCPU y CUDECOOP, daría mérito a nuevas fórmulas que apunten a definir procedimientos que permitan una mejor resolución de las situaciones, generalmente muy específicas en los diferentes casos.

En la República Argentina el fenómeno de empresas quebradas y luego recuperadas con la formación de Cooperativas tiene sustancial avance jurídico en relación a nuestra legislación. Por ser una realidad social y económica similar a la nuestra, deberá tomarse en cuenta el antecedente de esta experiencia, para adoptar algunas soluciones y metodologías para la mejor resolución de la problemática social y laboral vigente.

Obviamente, situaciones de tal complejidad no deben limitarse a soluciones legislativas. Es de interés nacional respaldar las fuentes de la producción y el trabajo mediante una política activa de promoción, que pase por el respaldo a estas iniciativas, apoyándolas con estudios de viabilidad, asistencia técnica, capacitación para la gestión empresarial y social y acceso a fuentes financieras.

6.2.3. Enseñanza del cooperativismo

La trayectoria centenaria y los logros crecientes del Movimiento Cooperativo, lamentablemente no han tenido un reflejo acorde en los planes de enseñanza de los diferentes niveles de nuestros Institutos públicos y privados.

Este hecho obedece a la incompreensión o indiferencia de los sucesivos gobiernos, o a carencias propias del Movimiento en impulsar acciones para obtener el reconocimiento adecuado de los poderes públicos o articular las actividades internas y de apoyo a los institutos de educación dispersas en varias de nuestras organizaciones. Entre las inconsecuencias propias de una falta de planificación sistemática, puede citarse que si bien la enseñanza del cooperativismo aparece en los planes de enseñanza primaria, no se forma a los educadores en los institutos de formación docente ni existen otros materiales de apoyo que los proporcionados ocasionalmente por las propias cooperativas.

Para el Movimiento Cooperativo es fundamental superar las dificultades resultantes de una formación profesional de sus funcionarios orientada exclusivamente a la gestión de empresas de otra naturaleza y características, que obliga a cada cooperativa a realizar un esfuerzo adicional de inducción y capacitación. También es clave que los jóvenes estudiantes, en su preparación para forjar su futuro laboral, dispongan de todas las opciones posibles, incluyendo la autogestión empresarial colectiva, y no se reduzcan a la búsqueda de insertarse en el mundo del trabajo como dependientes.

Consideramos que el mayor aporte de la formación en los principios y la práctica de la cooperación se dirigen hacia la construcción de una sana ciudadanía, al impregnar la enseñanza en valores de convivencia democrática, fraterna, solidaria y justa. Es la manera de afirmar la esencia del espíritu más elevado de nuestra nacionalidad, frente a la invasión de los antivalores de la más descarnada exaltación del egoísmo y la insensibilidad social.

Para el Movimiento Cooperativo poder instrumentar y desarrollar planes de formación sistemáticos y permanentes a nivel oficial, complementados con acciones propias del Movimiento, son de una importancia estratégica para respaldar el desarrollo logrado y el pasaje generacional que mantenga vivo y actuante al cooperativismo en nuestro país.

El proyecto de Ley General de Cooperativas apunta a solucionar la problemática mencionada.

Como un fuerte compromiso hacia la interna del Movimiento, en el Art. 76 se promueve la creación de un Fondo de educación y capacitación cooperativa.

Hacia una articulación conjunta con el Estado, el Art. 202 define las competencias y metodologías necesarias para impulsar la enseñanza del cooperativismo en todas las ramas de la enseñanza.

6.2.4. Cooperativas sociales

En países desarrollados se han constituido cooperativas sociales que ofrecen cobertura a necesidades básicas de la gente o diferenciadas según temáticas diversas (discapacidad, madres solteras, guarderías, atención de enfermos o tercera edad, ex presidiarios, desocupados, etc.). Tienden a insertar en el mercado de trabajo social a colectivos de bajos ingresos. En este caso las cooperativas cuentan con un Estatuto especial y reciben subsidios del gobierno.

En los países donde se aplica este modelo tan innovador, las dos formas vigentes son las siguientes: cooperativas de "Iniciativa Social" y de "Inserción Social".

Frente a la situación actual de emergencia social, ambas opciones, pueden constituir una excelente herramienta para instrumentar programas de políticas sociales eficaces y transparentes.

En el Capítulo X, Arts. 191-192 del proyecto de ley general de cooperativas se establece la forma jurídica de estas cooperativas incluyendo las políticas de fomento de las mismas. El mismo es una buena base para trabajar en el sentido indicado.

6.2.5. Condiciones igualitarias y/o favorables para contrataciones, tercerizaciones y/o proyectos intercooperativos requeridos por el Estado

A pesar de la profunda recesión actual las compras de productos y/o servicios, los proyectos de obra pública generados por el Estado, presentan un potencial muy importante como dinamizador de la plaza comercial. Algunos estudios y diagnósticos de realidades concretas muestran carencias de los sistemas aplicados a la fecha.

Entendemos que este fenómeno deber ser motivo de una alineación con políticas nacionales de desarrollo y que en la reformulación de un nuevo sistema de compras públicas, el que deberá tener como objetivo central la racionalización, transparencia y fuentes de importante ahorro, las empresas cooperativas presentan condiciones para consultas u opiniones calificadas para cuando se diseñen los nuevos mecanismos a implementar.

Otro fenómeno muy frecuente a nivel de la gestión estatal, son las tercerizaciones de servicios, fundamentadas por la búsqueda de un ahorro presupuestal. Cuando en los términos de referencia de las licitaciones no se incluye la consideración de la calidad de los puestos de trabajo que se incorporan, se cae en la cobertura de servicios con sueldos indignos, lo que, al tiempo de afectar el nivel de la prestación, agrede la calidad de vida de las personas y los derechos laborales más elementales.

El cooperativismo tiene varias experiencias exitosas en este tema, por lo que estamos planteando la contratación de cooperativas de trabajo asociado, amparados en la nueva ley del sector, que abrió perspectivas de trabajo digno, reconociendo así a la gestión solidaria y evitando la explotación de la mano de obra prestada por quienes poseen menor capacidad de negociación individual.

El Estado también es fuente de licitaciones o contrataciones para proyectos de envergadura como concesiones de obra pública. El Movimiento Cooperativo tiene empresas que cubren casi todas las áreas empresariales, por lo que califica para ser tomado en cuenta por el gobierno para proyectos de esa naturaleza y debe ser considerado en planes de estímulo a la participación del empresariado nacional, especialmente el de mayor impacto social y distributivo.

En el marco de las negociaciones estratégicas de CUDECOOP con el futuro gobierno, estamos proponiendo el diseño de pautas de posibles acuerdos para que el Movimiento Cooperativo pueda operar en los tres rubros indicados en condiciones no menos beneficiosas que otros actores de similares características, en

mérito a su especial naturaleza jurídica y en orden a un mejor aporte al futuro desarrollo productivo del país. Obviamente sin que todo esto signifique una competencia desleal frente a otras empresas de plaza.

6.2.6. Acciones de promoción equiparables a las PYMES

Los organismos estatales vinculados al Poder Ejecutivo o a los gobiernos municipales, a los efectos de fomentar el desarrollo de las cooperativas, deberían darle un tratamiento promocional equiparable al otorgado a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), teniendo en cuenta la relación entre el número de socios y el capital o patrimonio que conforman dichas instituciones.

El criterio se basa en que las cooperativas representan también una acumulación de pequeños capitales para satisfacer necesidades sociales y económicas de personas, núcleos familiares y pequeñas economías, que en la mayoría de los casos contribuyen a reforzar la acción de las PYMES.

Esta equiparación puede resultar específicamente significativa a la hora de impulsar iniciativas de financiamiento u otras acciones de desarrollo mediante recursos nacionales o multinacionales.

6.2.7. Estímulo de la integración económica entre cooperativas

La doctrina más recibida en América reconoce como acto cooperativo a la relación del socio con su cooperativa y a aquella que se establece entre cooperativas, en cumplimiento del objeto social. Se los reconoce como negocios jurídicos específicos, cuya función económica es la ayuda mutua, diferenciándoselos de los actos de comercio.

La posibilidad que las cooperativas tienen de asociarse entre sí de distintas formas, sean permanentes e institucionalizadas o contractuales y coyunturales, potencian el desarrollo del cooperativismo y, con él, las capacidades empresariales de los sectores populares y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. De esa manera, el fenómeno asociativo supera las barreras de aislamiento de los pequeños actores económicos y puede incidir realmente en los procesos económicos nacionales e incluso internacionales, colocando a la economía social en un plano competitivo con las grandes empresas. Por este mecanismo se logran economías de escala, la incorporación de tecnología, la calificación de sus recursos, la obtención del capital, el acceso a fuentes de financiamiento y a los canales comerciales.

En nuestro país, las cooperativas han ensayado con éxito distintas experiencias asociativas, pero distan mucho de llegar a un techo.

El reconocimiento del acto cooperativo entre cooperativas, desde el punto de vista estricto de la lógica tributaria, conduciría a la conclusión que tales negocios jurídicos no constituyen hechos imponible. La aspiración del movimiento, acorde con las posibilidades reales de la coyuntura, es más modesta y realista: a) dar a los negocios jurídicos intercooperativos un tratamiento fiscal beneficioso, que incentive el desarrollo de la intercooperación económica, de manera tal que la reducción de las tasas de tributación aplicables se compensen con un mayor desarrollo de los negocios; y b) que parte de la recaudación por ese concepto se aplique al financiamiento de la promoción y la educación cooperativa, contribuyendo con recursos genuinos del movimiento al sostenimiento presupuestal del organismo estatal competente. Es usual en la legislación tributaria aplicable a las cooperativas (Colombia, España) la exigencia de destinar un porcentaje de los resultados económicos anuales a fondos de fortalecimiento patrimonial, de promoción y educación cooperativa o a fines de bien público, para acceder a los beneficios tributarios correspondientes..

6.3. Propuestas sectoriales

6.3.1. Agro

En su documento "Propuestas para construir el futuro del Uruguay Agropecuario" las **Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)** presentan un conjunto de propuestas que tienen como objetivo desarrollar la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial en un marco de crecimiento con equidad. Entre ellas deben mencionarse:

- ⇒ Una política económica que asegure la estabilidad y la previsibilidad macroeconómicas, que incluye:
 - el control del déficit fiscal, el combate a la evasión y garantías de estabilidad de la carga tributaria
 - la evolución hacia un tipo de cambio real estable en el largo plazo e inflación baja
 - un sistema financiero sano y capaz de apoyar a la producción

- ⇒ Políticas sectoriales innovadoras para la competitividad de las cadenas agroindustriales, que comprenden:
 - la creación de los Foros de Competitividad por Cadenas Agroindustriales
 - la evolución hacia una política tributaria basada en la renta real
 - la necesaria reforma del BROU
 - el fortalecimiento y el desarrollo de los nuevos instrumentos financieros
 - soluciones viables e innovadoras para el problema del endeudamiento en el agro
 - medidas de evaluación y racionalización del gasto público agropecuario

- ⇒ El aumento de productividad con protección del medio ambiente y de los recursos naturales

- ⇒ La modernización del sistema de innovación tecnológica

- ⇒ Una nueva institucionalidad agropecuaria en el marco de un Estado eficaz, transparente y descentralizado

- ⇒ Políticas sociales y combate efectivo a la pobreza

- ⇒ Una estrategia de inserción internacional y regional basada en la profundización del Mercosur

Por su parte, la **Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)** en su documento "Propuesta de políticas diferenciadas para la agricultura familiar" plantea una estrategia de desarrollo rural y de promoción de la agricultura familiar, señalando que una política de esa naturaleza, requiere de un conjunto coherente de acciones sostenidas en el tiempo, en lugar de políticas aisladas y contradictorias que además de ser costosas, difícilmente tengan resultados positivos.

Como componentes necesarios de esa política se mencionan:

- ⇒ Desarrollo local y territorial con participación de los agricultores familiares

- ⇒ La necesaria revalorización de la "ruralidad" en el ámbito de la Enseñanza formal

- ⇒ Políticas de comercio exterior que contemplen e integren a la agricultura familiar

- ⇒ Coherencia entre las políticas macro y las específicas dirigidas a la agricultura y el medio rural

- ⇒ Acceso a la tierra
- ⇒ Innovación, asistencia técnica y capacitación
- ⇒ Presencia activa de la agricultura familiar en los procesos de generación de políticas y en el diseño de los programas, a través de la creación de un organismo destinado a la definición y ejecución de políticas y programas para la agricultura familiar.
- ⇒ Medidas que favorezcan procesos de integración de la agricultura familiar beneficiosos para los productores participantes
- ⇒ Apoyo activo a los esfuerzos por conformar un sistema de seguros accesible a la agricultura familiar, cubriendo riesgos por siniestros de diversa naturaleza
- ⇒ Promoción de fondos de garantía de créditos, basados en las experiencias actuales
- ⇒ Procurar la asignación de subsidios diferenciados a los pequeños productores destinados a garantías de crédito, seguros y asignaciones por catástrofes, siguiendo la experiencia de casi todos los países con una agricultura organizada.

6.3.2. Vivienda

En su plataforma 2004 la **Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)** demanda:

- ⇒ Verter al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización el equivalente al producido del “Impuesto del 2% a los Sueldos”, sin ningún tipo de desviaciones, recortes ni topes.
- ⇒ Escrituración inmediata de todos los programas con trámite ya concluido y aprobado;
- ⇒ Incluir dentro del Plan Quinquenal la construcción de diez mil viviendas por el sistema cooperativo de usuarios, en las franjas hasta 30 UR y de 30 a 60 a UR
- ⇒ Exoneración de la aplicación del Impuesto al Valor Agregado en la adquisición de materiales destinados a viviendas de interés social
- ⇒ Abreviación y simplificación de los trámites para solicitar préstamos y subsidios
- ⇒ Aprobación de una “Ley de Franjas” que establezca subsidios diferenciales, tanto mayores cuanto menor sea el ingreso, de modo que ninguna familia pague por su vivienda una cantidad que le impida cubrir sus restantes necesidades básicas;
- ⇒ Suspensión de lanzamientos para familias integrantes de cooperativas de vivienda con anteproyecto presentado en el Ministerio correspondiente, hasta tanto se construyan las viviendas respectivas;
- ⇒ Las viviendas a construir deben ser viviendas económicas completas, con un área adecuada a la composición del núcleo familiar
- ⇒ Constitución de Carteras de Tierras a niveles nacional y municipal, para otorgarlas, entre otros, a las cooperativas de vivienda
- ⇒ Imponer controles legales y reglamentarios que impidan la actuación de empresas y pseudo-institutos que lucran a costa del sistema cooperativo;

- ⇒ Establecer subsidios iguales para las familias que están en las mismas franjas de ingreso, terminando con la discriminación que se hace con las cooperativas
- ⇒ Puesta en funcionamiento de la Comisión Asesora de la DI.NA.VI. establecida por la ley 13.728, con participación de las cooperativas y otras organizaciones de destinatarios, los institutos de asistencia Técnica y la Universidad
- ⇒ Publicación anual y amplia difusión por parte del Ministerio de Vivienda de informes que expliciten en qué se invirtieron los recursos
- ⇒ Reforma constitucional para integrar representantes de las organizaciones de destinatarios y productores al Directorio del BHU

Por su parte, la **Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECovi)** en su documento programático "Por una política de vivienda popular y solidaria", plantea los siguientes reclamos:

- ⇒ La creación de una Comisión Nacional de vivienda Cooperativa (CONAVICO)
- ⇒ La atención prioritaria al Sistema Cooperativo de Vivienda en régimen de Usuarios, dedicándole una inversión de un 30% del Presupuesto del Plan Quinquenal.
- ⇒ La implementación de un sistema de franjas diferencial para el financiamiento con la asignación de créditos con subsidio y préstamo diferenciado en función de las características socio-económicas y composición de los núcleos familiares.
- ⇒ La devolución al Fondo Nacional de Vivienda de los recursos desviados a fines desconocidos
- ⇒ La complementación del Fondo Nacional de Vivienda mediante captación de ahorro público y privado, generando los instrumentos financieros para la emisión y comercialización de Títulos de Vivienda de alta calificación y alentando la inversión de los fondos previsionales de las AFAP para la compra de títulos de Vivienda emitidos por el Estado o Entidades Financieras Privadas.
- ⇒ El mantenimiento de la UR (Unidad Reajutable) como moneda para la vivienda de interés social
- ⇒ La eliminación de los colgamentos y la rediscusión del criterio de reajuste de las cuotas, relacionándolo con un indicador asociado al poder de compra y pago de los beneficiarios, tal como establece la ley.
- ⇒ La creación de una Cartera Nacional Inmobiliaria que permitiría seleccionar aquellos inmuebles mas adecuados a los programas a desarrollar así como un control sobre los precios.
- ⇒ El otorgamiento inmediato de crédito a las 7 cooperativas del sistema que se encuentran en trámite en el MVOTMA.

6.3.3. Consumo

Dada la importancia que ha demostrado tener el cooperativismo de consumo en la vida del país la **Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC)** demanda que se mantenga por parte del Estado, un reconocimiento a este tipo de empresas, por lo que significan social y económicamente. En su documento afirma que "entre los principales actores externos al movimiento que permitieron el desarrollo y consolidación del sector, se puede claramente identificar al Estado. Sin duda el Estado ha brindado su apoyo a través de un marco legal normativo, no muy extenso pero efectivo(...) Estas prerrogativas otorgadas por ley, que fueron conquistadas gracias a la acción de varias generaciones de dirigentes han servido para crear

las condiciones que permitieron su desarrollo y hoy nos mantienen en pie después de casi ochenta años de creación. Su vigencia nos es vital para afrontar los cambios necesarios que en el país se avecinan y potenciar las fortalezas que nuestro sector aún posee.”

Como propuestas concretas la FUCC plantea:

- ⇒ El financiamiento y apoyo técnico del Estado para desarrollo y reformulación del sector.
- ⇒ El estímulo del estado para la integración de las cooperativas a nivel nacional con líneas de crédito preferenciales.
- ⇒ La creación de una canasta básica de productos nacionales y planes de créditos con tasas y plazos razonables destinados a la compra y distribución de esos productos.

6.3.4. Trabajo

En su Plataforma 2004 la **Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU)** reivindica el modelo cooperativo como herramienta idónea para la creación y mantenimiento de fuentes de trabajo, su potencial de desarrollo propio y de aporte al desarrollo del país, para lo que propone:

- ⇒ La exoneración de todo aporte patronal a la seguridad social, incluido el correspondiente al aporte complementario al Seguro de Enfermedad.
- ⇒ La priorización de la transformación de empresas cerradas o en crisis en cooperativas de producción, mediante la adquisición de la unidad productiva por parte de sus trabajadores.
- ⇒ El reconocimiento de todos los organismos estatales y la aplicación de la legislación laboral a los trabajadores cooperativizados, particularmente en el acceso al seguro de desempleo.
- ⇒ El apoyo al desarrollo de cooperativas de trabajo de jóvenes a través de programas estatales, con asistencia técnica y financiera.
- ⇒ El apoyo a la formación de cooperativas de trabajo en el proceso de reestructura del Estado y de recuperación de unidades productivas privadas.
- ⇒ El financiamiento y el apoyo técnico del Estado a procesos de desarrollo y reconversión, a fin de alcanzar los niveles de competitividad y productividad exigidos en los mercados.
- ⇒ El apoyo al sector productivo y la defensa de la industria nacional, con políticas y medidas que desestimen el consumo masivo de productos importados suntuarios, a través de instrumentos impositivos.
- ⇒ El acceso a medios de producción que puedan quedar en propiedad estatal por acción del BROU u otras instituciones, que sean factibles de reactivarse en forma cooperativa en condiciones de viabilidad.
- ⇒ El establecimiento de políticas y programas nacionales y departamentales de desarrollo y promoción de las empresas cooperativas de trabajo (industriales, de servicios, artesanales).
- ⇒ El estímulo a iniciativas de integración nacional y regional entre cooperativas y con otro tipo de personas jurídicas.

6.3.5. Ahorro y crédito

En el documento titulado “El sistema financiero cooperativo y su rol en la economía”, la **Cámara de Cooperativas de Intermediación Financiera (CACIF)** fundamenta la necesidad de mejorar el Sistema Financiero para que sirva a la reactivación productiva y la generación de empleo en nuestro país.

En ese marco analiza el importante papel que juegan las entidades cooperativas de intermediación financiera atendiendo las necesidades crediticias de miles de familias y empresas (especialmente del interior del país), integrantes de un mercado que fuera progresivamente abandonado por la banca privada como parte de su estrategia de maximización de la rentabilidad y minimización de los costos operativos.

Asimismo, resalta que ese rol diferenciado del sector financiero cooperativo no es contemplado por el fisco ni por las entidades reguladoras de la actividad financiera nacional, que les aplican los mismos criterios que a la banca privada tradicional. Esto provoca que quienes por vocación buscan cumplir un rol central en el desarrollo de las pequeñas economías y de las regiones apartadas de los grandes centros urbanos, agreguen a los altos costos de gestionar una amplia red física, los mismos costos fiscales y normativos de quienes se instalan en el país de manera coyuntural y con objetivos difícilmente vinculados al desarrollo nacional.

Para superar esta situación se proponen entre otras soluciones:

- ⇒ El diseño una política nacional específica para el sector de cooperativas de servicios bancarios, que promueva su desarrollo, aportando desde el punto de vista normativo un tratamiento particular que posibilite servir a los sectores sociales marginados del sistema financiero.
- ⇒ La introducción de cambios normativos y fiscales, que promuevan instrumentos de capitalización y de canalización de fondos con destino a la reactivación de las pequeñas y medianas economías y la creación y mejora de la calidad de los empleos
- ⇒ El desarrollo de una regulación específica para las entidades de microfinanzas, que potencie su vocación por servir a los pequeños emprendimientos, de modo que a la hora de conceder los créditos deba estudiar su viabilidad de los mismos, mucho más que la presentación de requisitos formales que sólo sirven para hacer inaccesible el financiamiento
- ⇒ En materia de capital, el acceso a fuentes alternativas de fortalecimiento patrimonial, por ejemplo permitiendo que los socios cooperativistas pueden invertir recursos a largo plazo con la finalidad de sustentar la solvencia de las entidades, tal como se aplica en España y varios países de América Latina.
- ⇒ La canalización de fondos a través de las cooperativas para favorecer la reactivación en condiciones adecuadas de modo de fomentar emprendimientos viables y generadores de empleo.

6.3.6. Salud

La **Federación Médica del Interior (FEMI)** en su documento titulado “La Salud que queremos para los uruguayos” plantea las siguientes propuestas:

- ⇒ Una adecuada definición del rol del Ministerio de Salud Pública quien debe responsabilizarse de la ejecución de las políticas de salud, y de controlar el funcionamiento total del sector, incluyendo la normatización, el control y la fiscalización, como funciones propias que no pueden ser delegadas.

- ⇒ La integración de los servicios de salud públicos y privados en el marco de una Política Nacional de Salud, como punto de partida para la racionalización de los recursos existentes y el avance hacia la conformación e implantación del Sistema Nacional de Atención Médica Integral.
- ⇒ La racionalización de la estructura de servicios de salud, adecuándola tanto a las necesidades de la población como a la realidad actual del país, de forma tal que se pueda conformar un sistema en el que todos los componentes (públicos y privados) actúen coordinada y complementariamente, teniendo como meta final la integración funcional.
- ⇒ Alcanzar una efectiva descentralización ejecutiva para lograr un funcionamiento adecuado de todas las estructuras del sector salud en todo el país, manteniendo la centralización a nivel normativo.
- ⇒ La aplicación de un modelo de atención orientado a la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud
- ⇒ La adecuada gestión de los recursos asignados al sector salud, como una forma de maximizar su utilización en una realidad donde siempre resultan insuficientes
- ⇒ La aplicación de criterios de justicia y equidad como valores esenciales a respetarse tanto en el acceso a los servicios como en las prestaciones y en la financiación del sistema
- ⇒ La profundización y la extensión a nuevos sectores de la experiencia de financiamiento hecha a partir de la Seguridad Social de nuestro país.
- ⇒ El establecimiento de un proceso de negociación para acordar los cambios necesarios al sistema de salud en el que participen todos los actores que intervienen en el sector.
- ⇒ El desarrollo de un proceso de transformación de la estructura sanitaria nacional progresivo y en etapas, de forma tal que las partes que componen el “sistema” puedan adaptarse a los cambios tanto en su funcionamiento como en su organización interna.

Por otro lado, la **Organización de Cooperativas Odontológicas del Uruguay (OCOU)** propone:

- ⇒ La aplicación de la Ordenanza 48/83 del M.S.P. del 6/12/83 que obliga a las mutualistas a brindar la asistencia odontológica.
- ⇒ La superación de la situación de discriminación que sufren las embarazadas y los niños beneficiarios de la ex Caja de Asignaciones Familiares que viven en el Interior, respecto a sus pares de Montevideo
- ⇒ El establecimiento de un Plan de asistencia odontológica para embarazadas y niños hasta 7 años, usuarios del M.S.P. este tipo de Asistencia hoy el Ministerio lo ofrece solo en algunos lugares de unos pocos departamentos.
- ⇒ La corrección del artículo 12º del decreto ley 15.181 donde se transcribió erróneamente el sentir del redactor en cuanto al arancel de las prestaciones enmarcadas dentro de los seguros parciales de salud odontológicos.
- ⇒ La modificación de la paramétrica usada como referencia para la fijación de los aranceles que hoy toma el arancel confeccionado por la A.O.U. (Asociación Odontológica Uruguaya), institución gremial privada a la cual no todos los profesionales odontólogos están adheridos.

6.3.7. Seguros

En sus "Propuestas sobre el mercado de seguros", la **Compañía Cooperativa de Seguros SURCO** propone:

- ⇒ la necesidad de una mayor transparencia en el mercado asegurador como un mecanismo que favorezca su crecimiento, en particular la disposición de información actualizada y certificada por auditores externos independientes sobre la situación del BSE que, como operador mayoritario, se convierte en punto de referencia ineludible a la hora de fijar las tarifas por parte de los concurrentes privados.
- ⇒ evitar el uso del monopolio de los Seguros de Accidentes del Trabajo para fines de competencia comercial
- ⇒ asegurar la capacidad jurídica de contralor de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros sobre el conjunto de los actores de la actividad, en particular extendiéndola a toda la actividad del BSE.
- ⇒ la actualización del marco jurídico vigente, modernizándolo, especializándolo, adaptándolo a las actuales necesidades que la industria tiene para dotar de certeza jurídica a las operaciones efectuadas y dotándolo de la flexibilidad imprescindible para regular la diversidad de contratos existentes.

6.3.8. Fondos Previsionales

En sus "Sugerencias para mejorar el sistema previsional", **Integración Afap** propone:

- ⇒ Respecto al afiliado:
 - mejorar la información que se le brinda, en particular simplificando y perfeccionando la presentación de su estado de cuenta personal
 - mejorar la oportunidad y la calidad de la información que el Banco de Previsión Social proporciona a las AFAPs
 - otorgar al afiliado la posibilidad de optar entre varios fondos con diferentes grados de riesgo
 - dotar de mayor flexibilidad a los aportes voluntarios previstos en la legislación, de modo que este recurso para mejorar la jubilación sea efectivamente utilizado por los afiliados
 - eliminar el objeto único impuesto por la legislación a las AFAPs, de modo de permitir que utilicen su capacidad instalada en actividades conexas que les permitan obtener nuevos ingresos y así reducir las comisiones cobradas a los afiliados
- ⇒ Respecto al Fondo de Ahorro Previsional:
 - adecuar la forma de valuación del portafolio tomando en cuenta que las AFAPs son instituciones que captan a largo plazo y hoy están sometidas a un sistema de valuación propio de quienes disponen de recursos de muy corto plazo, lo que las impulsa a operaciones de bolsa
 - la posibilidad de utilizar nuevos instrumentos para el financiamiento de largo plazo, como en Bono-Acción, el depósito bancario a largo plazo y el otorgamiento de crédito a largo plazo directamente a las empresas

- introducir mejoras en el sistema de calificación de los Fondos, dándole transparencia y confiabilidad de modo de acrecentar las seguridades para el inversor

⇒ Respecto al futuro jubilado:

- regular de modo adecuado el pasaje a aseguradoras de lo acumulado en la cuenta personal una vez que el afiliado alcanza causal jubilatoria, de modo de evitar la especulación por parte de promotores y empresas aseguradoras.

6.3.9. Radiodifusión

La **Cooperativa de Radioemisores del Interior (CORI)** propone que en las publicidades de los organismos del Estado, las pautas se canalicen en forma equitativa a los medios que resulten más adecuados, en base a consideraciones técnicas como las características del producto o servicio, del consumidor o usuario atendiendo la población de cada localidad y el mercado.

Estos criterios de equidad en la publicidad estatal corregirían la situación actual en la que las emisoras de radio, particularmente las del interior del país, no son debidamente tenidas en cuenta cuando se trata de campañas publicitarias pagas, las que centran en otros medios, que muchas veces no resultan los más adecuados y accesibles a los destinatarios del mensaje.

6.3.10. Fondos de Garantía

El **Fogar Cooperativa de Garantía Recíproca (FOGAR)** plantea la necesidad de una política de Estado sobre el tema de los fondos de garantía, que incluya la integración de fondos de riesgo -directamente o a través de CUDECOOP como entidad representativa del conjunto del cooperativismo- complementando así el esfuerzo que el sector privado viene realizando en este campo.

Por otro lado, plantea que el Estado debe apoyar también a los gobiernos departamentales para que promuevan procesos de descentralización y desarrollo local, impulsando iniciativas valiosas de las diferentes localidades del país, con fondos de sustento a los instrumentos de garantía, como condición indispensable para la reactivación del sector privado.

7. Cómo implementar estas propuestas

La Comisión Honoraria de Cooperativismo que funciona en el ámbito de la OPP ha sido un espacio de negociación y acuerdos de suma importancia, en el que se ha construido una práctica de dialogo fluido entre los representantes de CUDECOOP y del Poder Ejecutivo. Sin embargo, su alcance se ha visto limitado por dos razones fundamentales. Por un lado, la CHC no es consultada ni tomada como referencia por los diversos organismos del Poder Ejecutivo vinculados a la actividad del movimiento cooperativo y, en segundo lugar, los gobiernos de turno no la han considerado desde el punto de vista presupuestal para un funcionamiento básico de su gestión.

En la Sección I del Capítulo VI del Proyecto de Ley General de Cooperativas presentado por CUDECOOP al Parlamento el 15 de julio de 2004, planteamos la creación de un Consejo Superior del Cooperativismo (CSC), definido con potestades y atribuciones que lo convertirían en una adecuada herramienta de coordinación entre el movimiento cooperativo y los diferentes ámbitos públicos con él relacionados.

En un proceso de transición y hasta que se logre la aprobación del referido Proyecto de Ley, proponemos que se amplíen las funciones de la Comisión Honoraria del Cooperativismo, a través de una revisión del Decreto 128/991 del 6 de marzo de 1991, que incorpore las necesarias atribuciones y el correspondiente presupuesto de modo de adaptarlo a lo propuesto para el CSC.

De este modo, todas las propuestas presentadas en este documento podrían ser analizadas conjuntamente con los representantes del Poder Ejecutivo que asuman en 2005 en el marco de esa reformulada Comisión Honoraria del Cooperativismo.

* Una versión completa de los documentos que aquí se mencionan puede ser consultada en el sitio web de CUDECOOP <http://www.cudecoop.coop>