

## **Antonio Rammauro. Control y autocontrol Uruguay: 10 años de cooperativas sociales.**

Las opiniones y valoraciones vertidas en este documento son de su exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de MIDES

### **RESUMEN:**

Las cooperativas sociales son un tipo de cooperativas de trabajo con algunas importantes características que las diferencian del resto. Una de esas diferencias radica en que al menos un 75% de sus socios debe pertenecer a sectores en situación de vulnerabilidad social. Esto puede explicar que se asigne al Ministerio de Desarrollo Social todo lo relativo a la promoción, formación, acompañamiento y control de las mismas. La intervención va desde que nace la idea hasta que la cooperativa se transforma o muere. Podríamos decir que el MIDES se ocupa aún más allá del ciclo vital. En la tarea, el MIDES recurre a Organizaciones de la Sociedad Civil, tercerizando buena parte del trabajo. Intentaremos dar cuenta de experiencias en que los propios principios cooperativos parecen quedar en jaque y cómo el control a las cooperativas se vuelve espejo revelador de los debilidades y fortalezas de procesos donde el MIDES y las políticas públicas, son actores fundamentales. Nos proponemos reflexionar sobre prejuicios, estigmatizaciones y tensiones. Ensayaremos algunas respuestas. Otras preguntas quedan planteadas. En clave de políticas públicas que promuevan la Economía Social y Solidaria la conclusión no puede ser otra: queda mucho por hacer.

### **CONTROL and SELF-CONTROL**

#### **URUGUAY: 10 years of social cooperatives.**

**ABSTRAC:** Social cooperatives are a kind of work cooperatives with some important characteristics that distinguish them from the rest. One of those differences lies in the fact that at least 75% of its associates must belong to sectors in social vulnerability. This can explain why everything related to its promotion, construction, accompaniment and control is assigned to the Ministry of Social Development. The intervention starts with the conception of the idea and ends with the transformation or end of the cooperative. We might say that the MSD takes care of far more than its life cycle. In the task, MSD uses Civil Society Organizations, outsourcing a good part of the work. We will try to describe experiences in which the cooperative principles themselves seem to be in check, and how the control of cooperatives becomes a revealing mirror of the strengths and weaknesses of processes where the MSD and the public policies are key actors. We aim to reflect

on prejudices and tensions. We will rehearse some answers. Other questions are raised. In terms of public policies that promote the Social and Supportive Economy, the conclusion cannot be other than: there is much to be done.

## **LAS COOPERATIVAS SOCIALES (I)**

Nacen hace 10 años de la mano de la ley 17.978, y más tarde son incorporadas como un capítulo particular en la ley marco general del cooperativismo – 18.407 – por lo que le son de aplicación también las normas generales.

El artículo 172 de la ley marco se encarga de la definición y objeto:

*“Las cooperativas sociales son aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social”.*

Aquí aparecen dos características específicas de este tipo de cooperativas de trabajo: el objeto es lograr la inserción social y laboral de sus integrantes, y al menos un 75 % de ellos, deben integrar sectores en situación de vulnerabilidad social (arts. 172 y 174).

Algunas otras particularidades relevantes son:

- que están exonerada de todo tributo nacional, incluido los aportes patronales a la seguridad social y el FONASA. También están exoneradas de la prestación coactiva.
- que el Estado puede contratarlas en forma directa hasta un monto inferior al de la licitación abreviada.
- que a los efectos de ser proveedores del Estado se las considera como empresas con solvencia y responsabilidad demostradas, aunque se trate de empresas nuevas.

De esta forma, no solo se considera a las cooperativas sociales como *“instrumentos eficaces para contribuir al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza”* concepto que alcanza en la ley a todas las modalidades cooperativas, sino que se manifiesta una intención explícita de intervenir en la estructura de oportunidades, favoreciendo grupos en situaciones de vulnerabilidad socio-económica para que disputen ciertas oportunidades de trabajo formales, compitiendo de forma protegida en la oferta de bienes y

servicios demandados por un Estado que se convierte en espacio de incubación y práctica de grupos de personas organizados jurídicamente bajo un formato cooperativo. Y se propone que el acceso a esas oportunidades se produzca en un marco que de garantía de sustentabilidad.

Este es el escenario en que se asigna al MIDES la tarea de acompañar a las cooperativas sociales desde su gestación hasta que dejan de ser.

## **POR QUÉ EL MIDES?**

Porque por ley 17.866 es el responsable de la coordinación de las políticas sociales nacionales, y le corresponde contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa. El Mides crea la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL), cuyo cometido es facilitar la inclusión al mundo del trabajo de las personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social, económica y territorial, contribuyendo a la construcción de trayectorias socio laborales, para el fortalecimiento y restitución de ciudadanía, en clave de protección y acceso a derechos.

En esta Dirección se desarrolla el programa de Cooperativas Sociales encargado de la Calificación de los aspirantes a integrar la cooperativa • Capacitación en cooperativismo • Formalización y Registro • Seguimiento y Asistencia Técnica • Control.

Pero el programa se ocupa también de informar y promocionar esta herramienta a participantes de otros programas del MIDES. Además articula con la institucionalidad y la sociedad cuando la demanda para cubrir servicios que podrían brindarse a través de una cooperativa social, llega antes que la oferta, cuando no hay grupo y a veces ni siquiera una lista de personas para formarlo, en esas situaciones el programa procura dar respuesta, para hacer valer la oportunidad.

El programa, de alcance nacional, se organiza internamente en tres departamentos para realizar su labor: Promoción, Difusión y Formalización; Fortalecimiento, Desarrollo, Supervisión y Transformación; Notarial, Auditoría y Administración. Se trata de un equipo multidisciplinario integrado por poco menos de 30 técnicos, del área social, económica, jurídico-notarial y administrativa. Decir además que se apela a la contratación de Organizaciones de la Sociedad Civil reforzando al equipo técnico del MIDES, en particular en la tarea de "seguimiento y asistencia técnica".

## **DEL CONTROL.**

Cuentan los que saben que el termino auditoría, viene del verbo latino *audire*, que significa 'oír', que a su vez se origina en que los primeros auditores ejercían su función juzgando la verdad o falsedad de lo que les era sometido a su verificación principalmente oyendo. Hay que remontarse hasta la edad media para entenderlo mejor. En aquella época la realeza y la nobleza para sostener

su buen vivir establecieron el pago del diezmo, impuesto que consistía en el pago de la décima parte de los bienes que se poseyeran o produjeran. Esto obviamente no hizo feliz a los obligados que buscaron la forma de evadirlos o reducirlos, escondiendo o disimulando sus bienes. Los encargados de recaudar los impuestos enviaron a servidores poco conocidos para que disimuladamente oyeran murmuraciones e historias que ayudaran a delatar y descubrir a los transgresores. Aparecida la contabilidad de doble columna - “pérdidas y ganancias” - los auditores dejaron de oír solamente para convertirse en revisores de cuentas. Instalaron un sistema de registro con duplicado, utilizando dos rollos de papel, el original, que en el latín vulgar de la época llamaban rotulus “rollo de papel”, y la copia, que llamaban contrarotulus “rollo de verificación”. Esto enseña el origen del término “control” y nos ayuda a introducirnos en tema.

Más cercano en el tiempo, resultado de la evolución del derecho Administrativo se incorpora la definición de control como “comprobación de regularidad de una función propia o ajena”. Comprobación de regularidad supone reglas, normas a seguir. Función está asociada a tarea, actividad. En definitiva comprobar que la actividad respeta las reglas que le son propias. En este sentido se podría decir que estamos hablando del objeto del control. En este caso control de juridicidad, diferente a aquel otro donde se juzga la oportunidad o conveniencia, lo que se ha dado en llamar “control de mérito”. Y cuando existe control, existe un órgano de controlador, procedimientos y medios.

## **DEL CONTROL A LAS COOPERATIVAS SOCIALES.**

Cuando hablamos de autoridades de contralor, el artículo 211 de la ley 18.407 en la redacción dada por ley 19.181 expresa que *“La fiscalización sobre las cooperativas estará a cargo de la Auditoría Interna de la Nación, excepto respecto de las cooperativas sociales que serán controladas por el Ministerio de Desarrollo Social y de las cooperativas de vivienda que serán controladas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente...”*

*“Sin perjuicio de las atribuciones y cometidos asignados al Ministerio de Desarrollo Social en relación a las cooperativas sociales, la Auditoría Interna de la Nación podrá establecer criterios técnicos de contralor...”*

Sucede que cuando la ley dice *“sin perjuicio de las atribuciones y cometidos asignados al Ministerio de Desarrollo Social en relación a las cooperativas sociales...”* no se refiere solamente a las que se enumeran en el capítulo “Control Estatal de las Cooperativas”, normas comunes a todas las modalidades de cooperativas.

Veamos más en detalle que le encarga la ley al MIDES, en términos de “control”.

**1-** El grupo pre cooperativo, previa a su formalización como cooperativa, debe acreditar ante el Ministerio de Desarrollo Social su viabilidad social y económica.

En el análisis de la viabilidad social se indaga entre otras cosas acerca del conocimiento mutuo entre quienes se proponen formar el grupo, la forma de relacionarse, el tiempo que llevan reuniéndose en torno al proyecto, cómo toman las decisiones. El proceso de capacitación en cooperativismo a cargo de los técnicos del MIDES revela información importante en ese sentido. Aquí se interviene activamente en la construcción del grupo, contribuyendo a la creación y fortalecimiento de vínculos. Respecto a la viabilidad económica se indaga sobre el bien o servicio que se proponen ofrecer, experiencia y capacitación específica, aspectos relacionados a la producción y comercialización, consejo de salario que corresponde. Pero resulta determinante la existencia efectiva de un cliente. No alcanza una buena idea, ni alcanza un grupo consolidado. Tampoco es suficiente tener la personería jurídica abajo del brazo. La capacitación y la experiencia no alcanzan como sostén. Si no hay cliente los números no cierran.

**2-** Aprobada la viabilidad social y económica, las cooperativas sociales deben presentar los estatutos al MIDES, previo a la inscripción, para que califique la vulnerabilidad socioeconómica de los socios y para que verifique que se han incluido en el proyecto de estatuto, otras dos características diferenciales de este tipo de cooperativa: que los excedentes, si los hubiera, en ningún caso serán repartidos entre los socios y que no puede existir remuneración por ejercer cargos de dirección en la cooperativa. Recordar que al menos el 75 % de los socios deben integrar hogares en situación de vulnerabilidad social. El tema de los excedentes responde al valor que se le da a la capitalización en términos de fortalecimiento grupal y empresarial. Pensemos en capacitación, marketing, máquinas y herramientas, imprevistos asociados en ocasiones a una precaria gestión por falta de experiencia.

**3-** El MIDES debe controlar que el trámite de formalización ha culminado exitosamente a efectos de incorporarla al Registro Nacional de Cooperativas Sociales y para comunicárselo a los ordenadores de gastos para que puedan ser invitadas a participar de las licitaciones abreviadas según el giro productivo al que pertenecen.

**4-** Cuando la cooperativa pretenda incorporar un asociado, debe presentar al MIDES, en forma previa a su incorporación social, solicitud de habilitación de la persona para ser socio, a efectos del control previsto respecto a la situación de vulnerabilidad.

**5-** Dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes, la cooperativa debe comunicar al MIDES los cambios ocurridos en el padrón social, por ingreso o egreso de nuevos socios, como asimismo la modificación en la integración del Consejo Directivo. Esta norma de control tiene al menos dos propósitos. Por una parte conocer en tiempo real quien es representante, y por lo mismo referente, interlocutor por la cooperativa frente al MIDES. Por otra parte porque importan las altas y bajas de

socios a efectos de controlar que se cumple con la ley en cuanto a que el número de trabajadores en relación de dependencia no podrá superar el 20% de los socios de la cooperativa.

**6-** Cualquier modificación al estatuto social, debe presentarse al MIDES, en forma previa a su inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas y luego la cooperativa debe acreditar ante el MIDES la formalización de la modificación. Esta intervención se propone controlar que se mantengan aquellos requisitos exigidos por la ley a este tipo de cooperativas pero al mismo tiempo tiene una importancia práctica relevante. Las cooperativas sociales buscan permanentemente mejorar su estabilidad laboral y sus ingresos. Un recurso que utilizan es modificar el objeto social en el estatuto para ampliar el rubro y mejorar así la oferta de bienes y/o servicios. Y el MIDES se presenta como uno de los principales articuladores entre oferta y demanda. Conocer oportunamente cual es la oferta puede implicar que la cooperativa concrete un contrato.

**7-** Corresponde al MIDES verificar que se mantiene la vulnerabilidad de los socios porque de no ser así el pasaje a cooperativa de trabajo es preceptivo, salvo cuando dicho pasaje los vuelva a poner en situación de vulnerabilidad.

**8-** La ley ordena que el MIDES debe dar de baja a la cooperativa en su registro y comunicarlo al Registro Nacional de Cooperativas, en cualquier momento de la vida de ésta en que aparezcan vulneradas las condiciones requeridas para su calificación como tal o en caso que se compruebe su disolución por la vía de los hechos.

**9-** La misma obligación de darle de baja en el registro tiene el MIDES cuando la cooperativa se transforma en cooperativa de trabajo, ya sea por dejar de pertenecer al sector de población vulnerable, o por la intención de distribuir excedentes o de superar los toques de remuneración fijados por laudo. Aparece entonces otra característica distintiva de este tipo de cooperativas de trabajo: los salarios de los trabajadores socios y no socios no puede ser ni inferior ni superior a los mínimos acordados por convenio colectivo para la actividad y categoría que corresponda. Están topeados.

#### **UNA FORMA DE HACER.**

Hasta aquí las responsabilidades de control propias del MIDES respecto de las cooperativas sociales. Ahora corresponde abordar aquellas comunes a todas las autoridades de control de las cooperativas, el capítulo "Control Estatal de las Cooperativas". La intención no es abundar sobre estos controles. Partimos del supuesto de que al ser comunes a todos los tipos cooperativos, un poco más un poco menos, en el mundo del derecho cooperativo todos los conocemos.

Sí nos interesa detenernos en el cómo se realizan esos controles. Del intercambio mantenido con la Auditoría Interna de la Nación surge que la intervención del MIDES tiene algunas particularidades. Eso es lo que queremos compartir ahora.

Recordemos que el programa de Cooperativas Sociales del MIDES se organiza en tres departamentos y por lo que venimos viendo a todos, en algún momento, les toca asumir tareas de contralor. En lo que tiene que ver con estos controles comunes a todo el sistema cooperativo, la tarea principal está a cargo del área de auditoría propiamente.

Integran el equipo de auditoría cuatro técnicos. Dos del área social y dos del área económica. Hablamos de 400 cooperativas dispersas por todo el país. No decimos esto para revelar que nos preocupa la necesidad de más recursos. Tampoco lo decimos “abriendo algún paraguas”. Todo lo contrario. Con este dato solo queremos representar el acumulado de estos trabajadores y trabajadoras, la confianza que se deposita en ellos, el grado de responsabilidad que asumen, la capacidad de trabajar en equipo porque de otra forma no sería posible, y por sobre todas las cosas el compromiso.

**a) El objeto:** verificar la adecuación al marco legal y contable atendiendo no solo a aspectos que puedan parecer más formales - aunque son mucho más que eso-. Tal es el caso de los libros sociales, balances y documentación respaldante de la contabilidad, actas, recibos de sueldo, nómina de BPS y contratos vigentes, entre otras cosas. Decimos que son mucho más que aspectos formales porque representan , simbolizan, ayudan a ver y entender los otros aspectos que se auditan como lo es la integración y comportamiento grupal, pero muy especialmente el apego o el apartamiento a los principios y valores cooperativos .

**b) El origen y la oportunidad:** La regla es sean de oficio, a partir de una planificación que se propone optimizar re cursos, en particular y en la medida de lo posible, visitando a más de una cooperativa cada vez que se viaja al interior. Pero también las auditorias pueden proceder a solicitud de la cooperativa o de un grupo de socios como señala la ley. La planificación inicial puede verse alterada para atender situaciones emergentes que demandan un abordaje prioritario.

**c) El procedimiento:** Se comunica de la visita al menos a dos integrantes de la cooperativa, telefónicamente o vía mail, con una antelación no menor a una semana informándoles de la documentación que deben tener disponible. La convocatoria puede ser a la Directiva, Comisión Fiscal o incluso a todos los socios según sea el propósito de la intervención específica. La visita es en dupla uno de perfil social y otro de perfil económico. Se explica a la cooperativa la razón de la auditoría, con todo lo que tiene de control, alcance y consecuencias, pero poniendo énfasis en los aspectos de orientación y apoyo para resolver las situaciones que se presenten. Los errores que se detectan en el momento se explican en el momento, así como la forma de subsanarlos y se procura dar respuesta a todas las consultas que se formulan. También se les informa como sigue

el procedimiento: evaluación de la información recogida, eventualmente solicitud de ampliación de datos, elaboración de informe conteniendo valoraciones desde el punto de vista social y económico, notificación a la cooperativa del resultado de la auditoría. En caso de constatar irregularidades se explican las mismas, se sugiere como resolverlas y se da un plazo razonable para corregirlas. Se les hace saber que cuentan con los técnicos en el territorio (MIDES y OSC) para el apoyo en el levantamiento de las observaciones que se hubieran formulado. La dupla, en ocasión de la visita y según las circunstancias, puede trabajar simultáneamente con la Directiva y la Comisión Fiscal por un lado, en el análisis de la documentación, y con el resto de la cooperativa por otro lado, relevando aspectos más relacionados con algunos principios y valores. Cuando se requiere se utilizan dinámicas grupales y se incorporan incluso aspectos lúdicos que faciliten la comunicación y permitan visibilizar aspectos que de otra forma pueden no aflorar.

Notificados, transcurrido el tiempo sin que las observaciones sean levantadas o lo sean solo parcialmente, se los intima concediéndoles un nuevo plazo perentorio bajo apercibimiento de proceder a la baja en el registro o bien se los contacta nuevamente para explorar las posibilidades de apoyo para que puedan resolver las situaciones pendientes, según los casos.

Nunca se ha recurrido a atribuciones legales como solicitar a un Juez la suspensión de resoluciones de los órganos sociales o la intervención judicial de su administración. Mucho menos la disolución y liquidación de la cooperativa. Tampoco se ha negado un certificado regular de obligaciones, aunque en más de una ocasión se ha entregado en forma provisoria por plazos que no exceden los 90 días. Pueden ensayarse algunas explicaciones al respecto. De aquí en más el trabajo versa sobre eso: plantear preguntas, ensayar respuestas y reflexionar acerca de la pertinencia de algunas propuestas.

## **DEL CONTROL y EL AUTOCONTROL.**

El autocontrol en las cooperativas, está dado por la interacción de sus órganos, a los cuales la ley atribuye roles, forma de actuación y de vincularse que le son propios. Derechos y obligaciones, atribuciones y límites. A la Asamblea, Consejo Directivo y Comisión Fiscal, hay que sumar a la Comisión de Educación y Fomento Cooperativo que juega o puede jugar un papel importante en el logro efectivo de esa interrelación. Un adecuado funcionamiento de estos órganos contribuye a consolidar prácticas acordes con los principios y valores cooperativos. No alcanza con eso, no se puede sin eso. Pero no es éste el autocontrol del que nos ocuparemos en las líneas que siguen.

Cuando desde el MIDES se sale a auditar, las situaciones con las que se encuentra el equipo son dispares. Desde el programa se informa que las principales observaciones formuladas a las cooperativas tienen relación con libros presentados en situación irregular, confusión de tipos de actas, falta de contabilidad básica, atrasos en los balances, dificultades para mantener al día y comunicar bajas y altas en el padrón social, exceso de empleados, reparto de excedentes y robos.



Los principios y valores más vulnerados – además de los implícitos en estas situaciones - hacen al control y gestión democrática; la autonomía en particular respecto del cliente; la participación económica, la cooperación y el intercambio cooperativo. También se visualizan dificultades relacionadas al principio de educación y capacitación por los costos de esta.

El MIDES controla a las cooperativas sociales, estudia la viabilidad social y económica del proyecto, las capacita, las asesora y les brinda asistencia técnica. Acompaña a las cooperativas durante todo el ciclo vital. La ley le hace ese encargo al MIDES porque se valora que, tratándose de personas en situación de vulnerabilidad socio económica, es probable que existen factores culturales e ideológicos, que se traducen en hábitos y comportamientos, que pueden obstaculizar la gestión y organización del trabajo que define a los proyectos cooperativos. Sumado a eso, como regla, no han contado ni cuentan con recursos, capacidades y destrezas básicas para iniciar y sostener el proceso.

Cuando el equipo del MIDES audita no solo se encuentra con una cooperativa social. Se encuentra con un proceso. Proceso en el cual intervino, en muy diversas formas y en distintos momentos. Con esto queremos significar – en términos legales a los que hemos recurrido muy poco – que al MIDES le corresponden las generales de la ley. Que puede, viendo los resultados, identificar en el proceso dónde la intervención fue suficiente y dónde hacía falta más o diferente, porque la cuestión no es necesariamente cuantitativa. Debe quedar claro que no estamos diciendo que las debilidades y fortalezas de las cooperativas son responsabilidad del MIDES. Decimos que el MIDES puede tener su cuota parte. Recogerá verdes y también maduras. Es así que el control que practica el MIDES brinda elementos para verificar también cómo el MIDES cumple con lo que la ley le encarga, convirtiéndose este “autocontrol” en una oportunidad para reflexionar, ratificando o rectificando acciones y estrategias.

Como decíamos antes el MIDES apela a la sensibilización, la información y la formación antes que a la sanción para procurar que las cooperativas modifiquen comportamientos que las apartan de lo que las normas establecen. Por eso es que algunos instrumentos legales de persuasión o corrección no se han puesto en práctica. Sucede también lo que acabamos de ver. En el análisis de una situación concreta puede concluirse que una intervención más oportuna o sostenida del MIDES pudo evitar el desvío que ahora habría que sancionar. Y ese puede ser el momento en que el MIDES brinda el apoyo que debió ser antes. Pero también aparece una tensión muy difícil de resolver. No podemos olvidar que estamos refiriendo a mujeres y hombres que integran hogares en situación de vulnerabilidad social y económica. Una pequeña multa puede desestabilizar un presupuesto ajustado, agravando los incumplimientos, así como la pérdida de un contrato puede ocasionar un daño irreparable.

Igualmente hay que tener presente que la vulnerabilidad tampoco es un pase libre para apartarse de todo y contra todo. Corresponde al MIDES velar porque las cooperativas sociales no se conviertan en fachada de un trabajo dependiente y precarizado, que no sean un medio para que algunos se apropien del resultado del trabajo de los otros. Ante esos casos hay que tener la capacidad técnica para discernir cuando estamos frente a desviaciones que, con voluntad de la cooperativa y apoyo, pueden corregirse y cuando estamos frente a situaciones en que la voluntad es que las cosas sigan igual. La respuesta no deber ser la misma en uno y otro caso, porque el poder de algunos instrumentos se debilita si se les da un mal uso o si no se usan. Dicho esto sin perjuicio del poder discrecional del Estado de resolver situaciones por razones de oportunidad y/o conveniencia, apartándose de lo que pueda sugerir un dictamen técnico, siempre que la acción no vulnere el principio de transparencia ni se transforme en arbitrariedad.

### **PRINCIPIOS y continuaciones.**

Decíamos que uno de los principios que aparece más vulnerado en estas cooperativas es el de control y gestión democrática. El análisis y sistematización de prácticas del equipo del MIDES a cargo del acompañamiento a las cooperativas ha permitido visualizar que el respeto a otros principios y caracteres de las cooperativas son factores que inciden en esta situación no deseada. En concreto el principio de libre adhesión y el carácter de ilimitado del número de socios. Cuando mayor es el número de integrantes, mayores y más complejas son las dificultades para la consolidación y desarrollo del grupo. Más son los problemas para organizar el trabajo frente a la falta de experiencia en la gestión y se presentan problemas de relacionamiento en términos de disputas de poder entre sus integrantes, con tendencia a que los consejos directivos se perciban, por ellos mismos y por los demás, como los dueños de la cooperativa. Por otra parte, como alternativa laboral que es, logra seducir a personas unidas por lazos de parentesco a conformar o integrarse a un grupo cooperativo. Así las relaciones de afecto y/o poder que se dan a la interna de la familia muchas veces se trasladan y reproducen a la interna de la cooperativa, resultando en alianzas familiares que asumen posturas corporativas.

Puede ser posible contribuir a aliviar esta tensión desde la revisión de las prácticas de intervención, pero pensamos que la adecuación del marco legal es necesaria, determinando un número máximo de integrantes, de la misma forma que existe un mínimo, y prohibiendo que existan lazos de parentesco entre socios dentro de un mismo órgano de dirección, o entre integrantes de órganos de contralor y órganos controlados.

Existe una tensión muy importante en cuanto al ejercicio efectivo del principio de autonomía e independencia que nos interesa dejar planteado para que nos ayuden a reflexionar. Resulta difícil a las cooperativas percibirse y comportarse con autonomía por la influencia institucional ejercida a través del apoyo, seguimiento y control, cuando además el cliente es el Estado y cuando las

normas señalan que uno puede ponerle valor al trabajo, pero el precio ya viene dado. Nos preguntamos cuánto podría contribuir que estas cooperativas se asociaran en un colectivo que les otorgue identidad corporativa y de representación de ese universo. También nos preguntamos si los privados no contratan cooperativas sociales porque las estigmatizan debido a la situación de vulnerabilidad de sus integrantes, o es más simple aún y no las contratan porque un cooperativismo que se fortalece y crece reduce los espacios que el capital se reserva para seguir acumulando. Entender esto nos puede ayudar a definir si el camino es insistir con la sensibilización, la información y los incentivos, o si hay que buscar otras alianzas, dentro del propio sector cooperativo y con los consumidores, que somos todos.

## **LA POLÍTICA PÚBLICA.**

Cuando el MIDES controla, no solo revela lo que la cooperativa esta pudiendo o lo que el MIDES ha hecho. También evidencia cuestiones que hacen a la política pública. Si la política pública representa un compromiso del Estado de impulsar determinadas acciones para enfrentar determinadas situaciones, debe esperarse que actúe como uno solo en consonancia con esos postulados. En lo que respecta a las cooperativas sociales pretendemos detenernos brevemente en dos aspectos en que parece que aplica para el Estado aquello de “puede rendir más”. Por un lado se dispone que el Estado pueda contratar a una cooperativa social mediante compra directa hasta el monto de la licitación abreviada. El Estado es el principal consumidor de bienes y servicios. Muchos de los cuales producen o brindan estas cooperativas. Sin embargo el comportamiento del Estado es muy desigual a la hora de privilegiar la compra a una cooperativa social. Esto sucede aún cuando es muy difícil competir contra una oferta de estas cooperativas que presentan magros presupuestos en tanto el componente salarial se reduce a los mínimos determinados por la ley, no se facturan impuestos, ni se incluyen aportes patronales a la seguridad social. Y donde tampoco aparece la ganancia patronal propia de las empresas capitalistas. Pero además en situaciones en las que está por demás acreditada la calidad de esos bienes y servicios porque otros sí las han contratado y re contratado. Desde la economía social se entiende el consumo como acto político. Elegir comprar a cooperativas es promover un tipo de sociedad. Y elegir comprar a cooperativas sociales es además hacerse cargo de una deuda histórica con los más vulnerabilizados. Por otro lado, la ley señala que en ningún caso podrán repartirse entre los socios los excedentes en caso de que los hubiera. Medida que compartimos ya que supone, como la ley señala, que deban “*destinarse a crear reservas o a la consolidación y mejora del servicio prestado*”. Porque esto representa ni más ni menos que la posibilidad de salir de la situación de vulnerabilidad a partir del propio trabajo. La mala noticia es que va ganando terreno la idea de que un presupuesto conveniente deja de serlo si existe la posibilidad de reducirlo aún más. Así se exige a las cooperativas sociales que reduzcan los pequeños márgenes de excedentes que presupuestaron o incluso que se eliminen. Así estas cooperativas no crecerán, no se fortalecerán,

y peor aún se exponen a caer en incumplimientos al no tener la mínima posibilidad de capitalizarse mínimamente, para poder afrontar siquiera mínimos imprevistos, valga el juego de palabras. Vale decir que imprevistos pueden ser las propias multas que les cobran organismos públicos por servicios que las cooperativas no pagaron en fecha porque el Estado no les pagó en fecha a ellas.

## **LAS COOPERATIVAS SOCIALES (II)**

Según información del programa a octubre de 2016 son 437 las cooperativas sociales que han completado el proceso de formalización y 399 permanecen activas. Reúnen a 3852 socios y a 813 trabajadores contratados. Hacen un total de 4.665 personas. El MIDES le ha visto la cara a todos alguna vez. Un 58 % del total son mujeres. Se conocen del barrio o por compartir historias de un empleador en común, son derivados desde otros programas, se juntan por iniciativa y necesidad de algún cliente. Son también los que producen bienes y se organizan buscando un marco adecuado para ofrecer su producción en el mercado. No hay departamento del país donde no haya cooperativas sociales. Las hay de 5 socios y las hay de más de 100. Trabajan en el mantenimiento integral, áreas verdes, construcción y afines, limpieza, limpieza hospitalaria, gastronomía, portería y conserjería. Las podemos encontrar además en el cuidado de personas, en la prevención y promoción de salud, clasificando residuos, realizando mantenimiento eléctrico, como toma consumos, en la recolección de residuos, call center, recreación, camilleros, enfermería, administración, serigrafía, cadetería, mensajería, como cuida parques, guías turísticos, o elaborando productos de panadería, dulces, artesanías, son metalúrgicos, carpinteros, trabajan en la pesca, en la lechería y la lista sigue. En el 93 % de los casos el principal cliente es el Estado: ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados, intendencias, municipios y alcaldías. Son datos relevantes a la hora pensar el alcance de la política social, para diseñar las estrategias de intervención, para definir acciones, para medir los resultados, para evaluar y seguir haciendo.

## **A MODO DE REFLEXIONES FINALES.**

Quedan muchas cosas por decir y muchas más aún por hacer. Puede haber quienes saquen cuentas de cuánto se ha invertido en este programa y quienes se apresuren a concluir que se ha fracasado porque en 10 años muy pocas se han transformado en cooperativas de trabajo. Nos quedamos - aunque no nos conformamos – con que hoy casi 5000 mujeres y hombres sostienen un trabajo formal al que seguramente no hubieran podido acceder de otra forma. Nos quedamos con la apuesta a fortalecer y restituir ciudadanía a partir de la construcción de trayectorias laborales que, dada la centralidad del trabajo, terminan siendo trayectorias de vida. También nos quedamos pensando en la posibilidad de incorporar herramientas como el balance social y la auditoría social, para evaluar en debida forma el impacto de estos procesos colectivos en cada cooperativista, saber que cambió desde su primera asamblea, que cambió a partir de esta experiencia cooperativa en sus vínculos familiares, en las relaciones de vecindad, en el

compromiso con la comunidad, cuánto más conscientes de las relaciones de producción hegemónicas y cuánto más críticos de la vida cotidiana resultan hoy. Nos quedamos con la señal política que ha dado el Estado al pensar en el cooperativismo como instrumento de inclusión e integración, de fortalecimiento de la democracia y distribución de la riqueza. Nos quedamos con la idea de que la economía social y solidaria y el cooperativismo deben ocupar un lugar más privilegiado en la agenda pública y en la agenda social. Quedan, para todas y todos, las preguntas planteadas. Nos llevamos las respuestas que ensayamos, para repensarlas.